

**Date : 20080626**

**Dossier : A-266-07  
A-267-07  
A-269-07  
A-270-07  
A-271-07**

**Référence : 2008 CAF 226**

**CORAM : LE JUGE NOËL  
LE JUGE BLAIS  
LE JUGE RYER**

**ENTRE :**

**DANA P. COUSINS et CHARLES McNALLY**

**appelants  
(A-270-07 et A-271-07)**

**et**

**DANA P. COUSINS, DONNA M. KEITH et CHARLES McNALLY**

**appelants (A-269-07)  
intimés  
(A-266-07 et A-267-07)**

**et**

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**intimé  
(A-270-07, A-271-07,  
A-269-07 et A-267-07)  
appelant (A-266-07)**

**et**

**MARINE ATLANTIC INC.**

**intimée  
(A-270-07, A-271-07,  
A-269-07 et A-266-07)  
appelante (A-267-07)**

**Audience tenue à Toronto (Ontario), le 20 mai 2008.**

**Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 26 juin 2008.**

**MOTIFS DU JUGEMENT :**

**Y ONT SOUSCRIT :**

**LE JUGE BLAIS**

**LE JUGE NOËL  
LE JUGE RYER**

**Date : 20080626**

**Dossier : A-266-07  
A-267-07  
A-269-07  
A-270-07  
A-271-07**

**Référence : 2008 CAF 226**

**CORAM : LE JUGE NOËL  
LE JUGE BLAIS  
LE JUGE RYER**

**DANA P. COUSINS et CHARLES McNALLY**

**appelants  
(A-270-07 et A-271-07)**

**et**

**DANA P. COUSINS, DONNA M. KEITH et CHARLES McNALLY**

**appelants (A-269-07)  
intimés  
(A-266-07 et A-267-07)**

**et**

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**intimé  
(A-270-07, A-271-07,  
A-269-07 et A-267-07)  
appelant (A-266-07)**

**et**

**MARINE ATLANTIC INC.**

**intimée  
(A-270-07, A-271-07,  
A-269-07 et A-266-07)  
appelante (A-267-07)**

## **MOTIFS DU JUGEMENT**

### **LE JUGE BLAIS**

#### **INTRODUCTION**

[1] Il s'agit de la réunion de plusieurs appels à l'encontre de la décision rendue le 1<sup>er</sup> mai 2007 par le juge de première instance (2007 CF 469) dans le cadre de trois demandes de contrôle judiciaire soulevant principalement la question de savoir si le paragraphe 29(12) de la *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension*, L.R.C. 1985, ch. 32 (2<sup>e</sup> suppl.) (la LNPP) exigeait le versement d'une part proportionnelle de l'excédent lors de la cessation partielle d'un régime de pension sous réglementation fédérale. Le juge de première instance a rejeté deux des demandes (T-1519-05 et T-1520-05), parce qu'elles avaient été présentées hors délai, et a accueilli en partie la troisième demande (T-1518-05), ayant conclu que le paragraphe 29(12) de la LNPP exigeait le versement de l'excédent attribuable à la cessation partielle du régime de pension.

[2] Conformément à l'ordonnance réunissant ces appels, les présents motifs seront classés sous le dossier A-266-07, qui est le dossier principal, et des copies des motifs seront versées aux dossiers A-267-07, A-269-07, A-270-07 et A-271-07.

[3] Les appelants soutiennent que l'interprétation du paragraphe 29(12) de la LNPP faite par le juge est erronée, de sorte que les appels portant sur cette partie de sa décision relative à la demande T-1518-05 devraient être accueillis.

[4] Étant donné la conclusion à laquelle j'arrive concernant la question centrale de l'interprétation du paragraphe 29(12) de la LNPP, il ne sera pas nécessaire d'aborder la partie des appels visant la décision rendue par le juge de première instance à l'égard des demandes T-1519-05 et T-1520-05 ou du reste de la demande T-1518-05, car ces questions revêtent maintenant un caractère théorique.

### **QUESTIONS EN LITIGE**

[5] Les appels soulèvent les quatre questions suivantes :

1. Le juge de première instance a-t-il commis une erreur en décidant que deux des trois demandes de contrôle judiciaire n'avaient pas été présentées en temps opportun et en refusant d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour proroger le délai pour le dépôt des demandes?
2. Le juge de première instance a-t-il commis une erreur en décidant que le surintendant des institutions financières pouvait refuser de réexaminer des décisions passées approuvant des rapports de cessation partielle qui, eux, ne prévoyaient pas le versement de l'excédent du régime de pension au moment des cessations?
3. Le juge de première instance a-t-il déterminé correctement la norme de contrôle à appliquer à l'interprétation du paragraphe 29(12) de la LNPP par le surintendant des institutions financières?
4. Le juge de première instance a-t-il commis une erreur en décidant que le paragraphe 29(12) de la LNPP exigeait la répartition d'une part proportionnelle de l'excédent d'un régime de pension sous réglementation fédérale lorsque celui-ci fait l'objet d'une cessation partielle?

Les appels seront tranchés par le seul examen des questions 3 et 4.

### **CONTEXTE FACTUEL**

[6] Dana P. Cousins, Charles McNally et Donna M. Keith (collectivement, les demandeurs) sont d'anciens employés de Marine Atlantic Inc. (MAI) et d'anciens participants au régime de

pension des employés de Marine Atlantic Inc. (le régime). Le régime est agréé en vertu de la LNPP et est assujéti à la réglementation du Bureau du surintendant des institutions financières (le BSIF). Il n'est pas contesté que le régime est un « régime à prestations déterminées » au sens du paragraphe 2(1) de la LNPP. Par ailleurs, MAI est l'administrateur du régime pour l'application de la LNPP. Le fonds de pension relatif au régime est détenu par Guarantee Trust Company of Canada aux termes d'une convention de fiducie (la Convention de fiducie).

[7] Entre 1997 et 2000, MAI a mis en œuvre des changements opérationnels qui ont entraîné le licenciement de certains de ses employés, dont les appelants. MAI a cessé les cotisations à certaines parties du régime en rapport avec les réductions d'emplois résultant de la fermeture du service de traversier de la baie de Fundy (la cessation de la baie de Fundy), du service du traversier de l'Î.-P.-É. (la cessation de l'Î.-P.-É.) ainsi que du service de traversier du Labrador et du bureau de Moncton (la cessation du Labrador et de Moncton). Les appelants Cousins, McNally et Keith ont été touchés, respectivement, par la cessation de la baie de Fundy, la cessation de l'Î.-P.-É. et la cessation du Labrador et de Moncton.

[8] En ce qui concerne la cessation de la baie de Fundy et celle de l'Î.-P.-É., et conformément à ce qu'exige la LNPP, MAI a déposé auprès du BSIF des rapports de cessation partielle dans lesquels elle avait indiqué le montant des prestations acquises des participants touchés, selon son calcul. Les rapports de cessation partielle relatifs à la cessation de la baie de Fundy et celle de l'Î.-P.-É. ont été approuvés par le BSIF en 1997 et 1998, respectivement, et les prestations de pension ont été réparties selon les indications contenues dans ces rapports.

[9] En 1997, le BSIF a permis à MAI de distribuer les prestations acquises, selon les montants qu'elle avait calculés, aux participants touchés par la cessation du Labrador et de Moncton sans que le rapport de cessation partielle n'ait été déposé au préalable, ayant été assuré que ce rapport était imminent. En mai 2004, MAI a déposé le rapport de cessation partielle en question, et celui-ci n'a pas encore été approuvé par le BSIF.

[10] La cessation de la baie de Fundy, la cessation de l'Î-P.-É. et la cessation du Labrador et de Moncton ont toutes été effectuées en partant du principe qu'il n'était pas nécessaire de verser aux participants au régime visés par ces cessations une part proportionnelle de l'excédent existant dans le régime au moment des cessations. Le BSIF n'a pas non plus demandé à MAI de répartir l'excédent se rapportant à l'une ou l'autre de ces cessations partielles du régime.

[11] En juillet 2004, la Cour suprême du Canada a rendu l'arrêt *Monsanto Canada Inc. c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2004 CSC 54, [2004] 3 R.C.S. 152, [*Monsanto*]. Elle y statuait que le paragraphe 70(6) de la *Loi sur les régimes de retraite* de l'Ontario, L.R.O. 1990, ch. P.8 (la LRR) exigeait que l'excédent d'un régime de retraite à prestations déterminées soit réparti au moment de la liquidation partielle en proportion de la partie liquidée du régime.

[12] Dans des lettres datées du 8 mars 2005 et du 11 mai 2005, les avocats des appelants, invoquant l'arrêt *Monsanto*, ont écrit au BSIF en vue d'obtenir du surintendant des institutions financières (le surintendant) qu'il ordonne que l'excédent existant dans le régime au moment des

cessations partielles soit déclaré et réparti, conformément au paragraphe 29(12) de la LNPP, entre les demandeurs et les autres employés touchés par ces cessations partielles.

[13] Dans une lettre en date du 8 août 2005, le surintendant a refusé d'ordonner la répartition de l'excédent relatif aux cessations partielles du régime. Concernant les cessations de la baie de Fundy et de l'Î-P.-É. en particulier, le surintendant a affirmé que la loi n'autorisait pas le BSIF à revoir une décision antérieure d'approuver un rapport de cessation partielle, sauf si de nouveaux éléments importants étaient présentés. Le surintendant, qui jugeait que l'arrêt *Monsanto* ne constituait pas un nouvel élément dans le contexte de l'espèce, a en outre souligné le fait que la loi ne prévoyait pas de pouvoir de réexamen des approbations antérieures des rapports de cessation partielle, que le régime ait ou non alors un excédent. Concernant la cessation du Labrador et de Moncton dont l'examen par le BSIF était en cours, le surintendant a fait part de la position générale du BSIF, à savoir que si un régime comptait un excédent au moment de la cessation partielle mais que cet excédent n'existait plus, il ne pouvait y avoir de droit à la répartition de ces fonds excédentaires qui avaient disparu. De plus, compte tenu d'un document de consultation publique qu'avait récemment publié le ministère fédéral des Finances, le surintendant était d'avis qu'il serait inopportun pour le BSIF d'exiger que les régimes de pension agréés en vertu de la LNPP prévoient la répartition d'une partie ou de la totalité de l'actif excédentaire lors de la cessation partielle du régime.

[14] Dans sa lettre, le surintendant traitait aussi des conséquences de l'arrêt *Monsanto*. Il était d'avis que le raisonnement de la Cour suprême du Canada dans *Monsanto* ne s'appliquait pas au paragraphe 29(12) de la LNPP et que, même s'il s'appliquait, la LNPP ne prévoyait pas,

contrairement à la loi ontarienne, d'obligation générale de répartir l'ensemble de l'actif au moment de la cessation complète d'un régime de pension, de sorte que le droit à la répartition de l'excédent dépendait des conditions du régime de pension en cause. Le surintendant faisait remarquer que la détermination du droit à la répartition de l'actif au moment de la cessation complète s'appliquait également à la cessation partielle. Selon l'interprétation qu'il faisait des conditions du régime, le surintendant a statué qu'il n'existait aucune obligation manifeste du côté de MAI, en sa qualité d'administratrice du régime, ni aucun droit, du côté des participants au régime, concernant la répartition de l'actif du régime à la cessation, partielle ou complète, de celui-ci.

[15] Le 6 septembre 2005, les demandeurs ont présenté une demande de contrôle judiciaire (T-1518-05) par laquelle ils contestaient la décision rendue le 8 août 2005 par le surintendant. Des demandes de contrôle ont aussi été déposées à la même date pour contester l'approbation des rapports de cessation partielle relatifs à la cessation de la baie de Fundy et de la cessation de l'Î.-P.-É. en 1997 et 1998, respectivement (T-1520-05 et T-1519-05). Ces demandes de contrôle judiciaire soulevaient toutes trois une même question, soit celle de savoir si le paragraphe 29(12) de la LNPP exige le versement d'une part proportionnelle de l'excédent existant au moment de la cessation partielle d'un régime à prestations déterminées sous réglementation fédérale.

[16] Le juge de première instance a rejeté les demandes T-1520-05 et T-1519-05, au motif qu'elles n'avaient pas été présentées dans les délais, ainsi qu'une partie de la demande T-1518-05 concernant le refus du surintendant de réexaminer les décisions rendues dans les dossiers T-1520-05 et T-1519-05. Par conséquent, il ne restait au juge qu'une seule question à trancher, celle-là même

que la Cour va examiner, concernant la partie de la demande T-1518-05 : aux fins de la cessation du Labrador et de Moncton, le paragraphe 29(12) de la LNPP exige-t-il la répartition d'une part proportionnelle de l'excédent attribuable à la cessation partielle d'un régime de pension à prestations déterminées sous réglementation fédérale?

## **ANALYSE**

### **Le paragraphe 29(12) de la LNPP**

#### **La norme de contrôle**

[17] Le juge de première instance a traité de la question de la norme de contrôle à appliquer à l'égard de l'interprétation du paragraphe 29(12) de la LNPP par le surintendant, faisant observer que dans l'arrêt *Monsanto*, la Cour suprême du Canada avait effectué une analyse pragmatique et fonctionnelle approfondie de la décision du Tribunal des services financiers de l'Ontario concernant une question quasi identique à celle dont il était saisi. Suivant l'arrêt *Monsanto*, il a conclu que la norme applicable en l'espèce devrait être celle de la décision correcte, la Cour ne disposant d'aucun motif convaincant pour faire preuve de retenue envers le surintendant concernant la question qu'il devait trancher, et qui était une pure question de droit. Il n'a pas jugé important que l'organe visé par le contrôle, dans *Monsanto*, soit non pas le surintendant de l'Ontario mais bien le Tribunal des services financiers de l'Ontario.

[18] Dans *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] A.C.S. n° 9 (QL), 2008 CSC 9 [*Dunsmuir*], la Cour suprême du Canada a indiqué que la détermination de la norme de contrôle applicable à la

décision d'un tribunal devait se faire en deux étapes. Au paragraphe 62, les juges Bastarache et

LeBel ont écrit :

62 Bref, le processus de contrôle judiciaire se déroule en deux étapes. Premièrement, la cour de révision vérifie si la jurisprudence établit déjà de manière satisfaisante le degré de déférence correspondant à une catégorie de questions en particulier. En second lieu, lorsque cette démarche se révèle infructueuse, elle entreprend l'analyse des éléments qui permettent d'arrêter la bonne norme de contrôle.

[19] Or, le juge de première instance estimait que l'arrêt *Monsanto* de la Cour suprême du Canada permettait de conclure de manière satisfaisante que l'interprétation du paragraphe 29(12) de la LNPP était une question de droit à l'égard de laquelle la norme de contrôle à appliquer était celle de la décision correcte.

[20] En toute déférence, je suis d'avis que le juge a commis une erreur en s'en remettant sommairement et sans autre questionnement à la conclusion à laquelle la Cour suprême est parvenue dans *Monsanto*. En fait, il a omis de tenir compte des faits suivants ou de leur accorder suffisamment de poids :

- a) Dans *Monsanto*, ce n'était pas le surintendant de l'Ontario qui était sous examen, mais le Tribunal des services financiers. Cet organe est complètement distinct du surintendant; il s'agit d'un tribunal d'arbitrage (pour lequel on ne trouve pas d'équivalent sous le régime fédéral), chargé de réviser les décisions du surintendant;
- b) Contrairement au bureau du surintendant, le Tribunal des services financiers n'est pas de ces organismes de réglementation qui jouissent de l'avantage d'être plus près du litige et du secteur d'activités;
- c) Le Tribunal des services financiers n'a pas pour fonction d'élaborer des politiques en matière de régimes de retraite, un facteur crucial qui a amené la Cour suprême du Canada à conclure que ce tribunal ne possédait pas, dans le domaine de l'interprétation législative, d'expertise particulière qui puisse justifier une certaine retenue par rapport aux tribunaux judiciaires;

- d) Les décisions du Tribunal des services financiers sont assujetties à un droit d'appel prévu par la loi;
- e) Le Tribunal des services financiers n'avait qu'une seule question à trancher, de nature juridique, et celle-ci concernait l'interprétation d'une disposition de la loi applicable.

[21] L'analyse de la norme de contrôle, laissée en plan par le juge de première instance, doit tenir compte des quatre facteurs suivants :

1. L'existence ou l'inexistence d'une clause privative ou d'un droit d'appel;
2. L'expertise du décideur;
3. L'objet de l'existence du décideur, déterminé par l'interprétation de la loi habilitante;
4. La nature de la question en cause, à savoir s'il s'agit d'une question de droit ou de fait.

[22] Même si la Cour concluait que la question que devait trancher le surintendant était une question de droit, c'est la norme de la décision raisonnable qui doit s'appliquer. Dans *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, [1998] A.C.S. n° 46 (QL) et, plus récemment, dans *Dunsmuir*, la Cour suprême du Canada a indiqué que même une pure question de droit pouvait être tranchée selon le critère du caractère raisonnable lorsque le tribunal interprétait sa propre loi constitutive et/ou que d'autres facteurs compris dans l'analyse de la norme de contrôle donnaient à penser que l'exercice d'une telle retenue par les cours correspondait à l'intention du législateur.

[23] En outre, les décisions du surintendant étaient discrétionnaires. Les décisions d'approuver les rapports de cessation partielle relatifs à la cessation de la baie de Fundy et à la cessation de

l'Î.-P.-É étaient clairement subordonnées au pouvoir discrétionnaire du surintendant, mais la décision rendue le 8 août 2005 concernant le pouvoir du surintendant de revoir de telles approbations sept ou huit ans plus tard et l'opportunité d'ordonner une reddition de comptes à l'égard de l'excédent existant du régime au moment des cessations partielles était elle aussi discrétionnaire.

[24] En l'espèce, le surintendant était tenu d'exercer ses pouvoirs discrétionnaires en prenant en compte une gamme de réparations ancrées dans des politiques, qui nécessitent la pondération d'intérêts multiples appartenant à des groupes de citoyens opposés. C'est justement dans de telles situations que la Cour suprême du Canada a appelé à un degré plus élevé de retenue. Dans *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, [1999] A.C.S. n° 39, (QL) au paragraphe 56, la Cour suprême du Canada a reconnu que les tribunaux devaient faire preuve d'une retenue particulière lors de l'examen de décisions administratives de nature discrétionnaire :

56 ... La démarche pragmatique et fonctionnelle peut tenir compte du fait que plus le pouvoir discrétionnaire accordé à un décideur est grand, plus les tribunaux devraient hésiter à intervenir dans la manière dont les décideurs ont choisi entre diverses options.

[25] Le juge de première instance a omis de procéder à une analyse suffisante de la norme de contrôle applicable; au lieu de cela, il a retenu une norme s'appliquant à un organisme d'un tout autre genre en vertu d'un régime législatif différent. Tous les facteurs relatifs à l'analyse de la norme de contrôle indiquent qu'il y a lieu de faire preuve d'une grande retenue à l'égard de la décision rendue par le surintendant le 8 août 2005. Pour les raisons qui précèdent, le juge de

première instance est arrivé à une conclusion erronée en ce qui a trait à la norme de contrôle appropriée et c'est la norme de contrôle de la décision raisonnable qui devrait s'appliquer.

[26] Quoi qu'il en soit, même en appliquant la norme de la décision correcte, la décision du surintendant devrait être maintenue pour les motifs énoncés ci-dessous.

### **L'interprétation du paragraphe 29(12) de la LNPP**

[27] Pour dégager l'interprétation que devait recevoir le paragraphe 29(12) de la LNPP, le juge de première instance a commencé son analyse par l'examen de l'arrêt *Monsanto*, souscrivant à l'opinion de la Cour suprême du Canada selon laquelle le principe d'interprétation législative devant servir de point de départ était qu'« il faut lire 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 ». L'examen du sens grammatical et ordinaire du paragraphe 29(12) et de l'économie de la LNPP se situait donc au cœur de son analyse.

[28] Le juge de première instance a conclu que « le sens grammatical et ordinaire du paragraphe 29(12) est que les participants touchés par une cessation partielle doivent se trouver dans la même situation relativement à la répartition de l'excédent que ceux touchés par une cessation totale, mais à la date de la cessation partielle ».

[29] Examinant les droits dont dispose le participant au régime visé par la cessation aux termes de la LNPP, le juge a fait les observations suivantes :

- a) L'alinéa 28(1)d) de la LNPP prévoit qu'à la suite de la cessation partielle ou totale d'un régime, l'administrateur doit transmettre aux participants touchés par la cessation un relevé indiquant les prestations de pension et autres prévues par le régime;
- b) Le paragraphe 29(6) de la LNPP prévoit qu'à la cessation totale d'un régime, l'employeur doit combler tout manque à gagner dans l'actif du régime;
- c) Les paragraphes 29(7) et (8) de la LNPP réservent l'actif du régime aux participants;
- d) Le paragraphe 29(11) de la LNPP prévoit que, lorsqu'un régime a pris fin, le surintendant « peut » intervenir et enjoindre à l'administrateur de répartir l'actif du régime si les mesures prises pour liquider le régime sont insuffisantes;
- e) Le pouvoir discrétionnaire que confère le paragraphe 29(11) de la LNPP au surintendant se limite à déterminer à quel moment il est raisonnable de retarder la liquidation pendant une période raisonnable. La LNPP ne vise pas la situation où l'actif fait à jamais partie du régime;
- f) Étant donné le paragraphe 29(12) de la LNPP, le paragraphe 29(11) ne peut être limité à la cessation définitive et s'applique à la cessation partielle, de sorte que s'il estime que l'administrateur n'a pas pris les mesures raisonnables pour liquider la partie correspondante du régime, le surintendant doit intervenir et s'assurer que ces mesures soient prises de façon raisonnable.

[30] Se fondant sur ces observations, le juge de première instance a conclu que l'économie de la LNPP correspondait à l'obligation de répartition proportionnelle de l'excédent lors de la cessation partielle, ou peu de temps après. Au paragraphe 83 de ses motifs, il a aussi tiré les conclusions suivantes :

83 Compte tenu de tous les facteurs pertinents, je conclus que le paragraphe 29(12) de la *Loi sur les normes de prestation de pension*, précitée, exige une répartition proportionnelle de l'excédent attribuable à la partie liquidée du régime. La liquidation doit être effectuée dans un délai raisonnable après la cessation, sinon, le surintendant doit intervenir et exiger que la liquidation soit effectuée.

[31] Par conséquent, le juge de première instance a accueilli la demande T-1518-05 pourvu que soit accordé un *mandamus* ordonnant au surintendant de ne pas approuver, à l'égard de la cessation du Labrador et de Moncton, de rapport de cessation partielle qui ne prévoit la liquidation de la partie touchée du régime et la répartition proportionnelle de l'excédent dans un délai raisonnable.

[32] Pour les raisons exposées ci-après, je suis d'avis que le juge de première instance a interprété de façon erronée le paragraphe 29(12) de la LNPP.

[33] À mon sens, la présente affaire porte essentiellement sur la mesure dans laquelle est applicable l'arrêt *Monsanto* de la Cour suprême du Canada et, par extension, sur le degré de chevauchement entre la LRR ontarienne et la LNPP fédérale.

[34] L'arrêt *Monsanto* traite de l'interprétation du paragraphe 70(6) de la LRR, qui est similaire au paragraphe 29(12) de la LNPP. Ces dispositions sont reproduites ici :

**70.**

...

(6) À la liquidation partielle d'un régime de retraite, les participants, les anciens participants et les autres personnes qui ont droit à des prestations en vertu du régime de retraite ont des droits et prestations qui ne sont pas inférieurs aux droits et prestations qu'ils auraient à la liquidation totale du régime de retraite à la date de prise d'effet de la liquidation partielle.

**29.**

(12) Les droits des participants en cas de

**70.**

...

(6) On the partial wind up of a pension plan, members, former members and other persons entitled to benefits under the pension plan shall have rights and benefits that are not less than the rights and benefits they would have on a full wind up of the pension plan on the effective date of the partial wind up.

**29.**

(12) Where a plan is terminated in part,

cessation partielle d'un régime doivent être au moins égaux à ceux qu'ils auraient eus si la cessation avait été totale	the rights of members affected shall not be less than what they would have been if the whole of the plan had been terminated on the same date as the partial termination.
---	---

[35] Dans l'arrêt *Monsanto*, la Cour suprême du Canada a reconnu que, suivant le paragraphe 70(6) de la LRR, les droits et autres avantages des participants touchés par la liquidation partielle d'un régime de retraite ne pouvaient être moindres que ceux qui s'offriraient à eux si une liquidation totale survenait à la date de la cessation partielle. Au paragraphe 34 de ses motifs, la Cour suprême décrit l'objet du paragraphe 70(6) de la LRR :

34 ... dans ce régime législatif, le par. 70(6) apparaît comme une disposition résiduelle qui crée une présomption, reflétant ainsi l'intention du législateur de veiller à ce que les droits à la liquidation partielle ne soient pas inférieurs à ceux dévolus lors de la liquidation totale, que ces derniers soient issus de la Loi ou du régime de retraite.

La Cour suprême du Canada a jugé que s'il y avait répartition de l'excédent lors de la liquidation totale d'un régime de retraite, il fallait donc, en toute logique, que le paragraphe 70(6) de la LRR emporte la répartition proportionnelle de l'excédent lors de la liquidation partielle du régime.

[36] Au paragraphe 26 des motifs de l'arrêt *Monsanto*, on a reconnu que les parties ne contestaient pas l'existence d'un droit à la répartition de l'excédent pour tous les participants en cas de liquidation totale du régime de retraite :

26 Là où il y a désaccord, c'est sur le moment de la distribution de l'excédent actuariel, s'il en est, à la suite de la liquidation partielle. D'après la thèse de l'intimé, puisque (i) le par. 70(6) exige que les droits et prestations à la liquidation partielle ne soient pas inférieurs à ceux qu'engendrerait une liquidation totale et que (ii) toutes les parties conviennent qu'il y aurait une distribution de l'excédent à la liquidation totale (jugement de la Cour d'appel, par. 43; voir aussi le par. 79(4)), (iii) le par. 70(6) doit dès lors exiger une distribution de l'excédent à la liquidation partielle. Au contraire, les appelantes soutiennent que le par. 70(6)

crée tout au plus le droit de participer dans la distribution de l'excédent lors d'une éventuelle liquidation totale, parce que ce n'est qu'à la liquidation totale que l'excédent devient réel et non actuariel. À mon avis, la première interprétation est plus conforme au sens ordinaire et grammatical de la disposition. [Non souligné dans l'original.]

[37] Le paragraphe 79(4) de la LRR mentionné dans ce passage de l'arrêt *Monsanto* prévoit que lorsqu'un régime de retraite passe sous silence les modalités de répartition de l'excédent au moment de la liquidation, ce régime doit s'interpréter comme exigeant la répartition proportionnelle de tout excédent entre les participants touchés à la date de la liquidation :

**79.**

...

(4) Un régime de retraite qui ne prévoit pas le paiement de sommes excédentaires à la liquidation du régime de retraite s'interprète comme exigeant que les sommes excédentaires accumulées après le 31 décembre 1986 soient réparties proportionnellement, à la liquidation du régime de retraite, entre les participants, les anciens participants et les autres personnes qui ont droit à des paiements aux termes du régime de retraite à la date de la liquidation.

**79.**

...

(4) A pension plan that does not provide for payment of surplus money on the wind up of the pension plan shall be construed to require that surplus money accrued after the 31st day of December, 1986 shall be distributed proportionately on the wind up of the pension plan among members, former members and any other persons entitled to payments under the pension plan on the date of the wind up.

[38] Dans l'arrêt *Monsanto*, le droit des participants à la répartition de l'excédent lors de la liquidation totale du régime de retraite a été un facteur clé de la conclusion tirée au paragraphe 31 des motifs, selon laquelle tous les participants avaient un même droit à la répartition lors de la liquidation partielle du régime suivant le paragraphe 70(6) de la LRR :

31 En résumé, [le paragraphe 70(6)] prévoit que la détermination des droits et prestations doit être effectuée comme si le Régime était liquidé totalement à la date de prise d'effet de la liquidation partielle. La réalisation des droits et prestations, incluant la distribution de l'excédent d'actif, se produit alors pour la partie du Régime qui est effectivement en liquidation. En conséquence, les participants touchés peuvent recevoir, s'ils y ont droit, leur

quote-part de l'excédent de la caisse à la liquidation partielle, comme si le Régime était liquidé totalement ce jour-là. [J'ai enlevé le soulignement de l'original et ai souligné ailleurs.]

[39] Il importe de reconnaître que pour l'application de la LRR, la cessation d'un régime de retraite coïncide avec la répartition de l'actif. Au sens de la loi ontarienne, le terme « liquidation » désigne à la fois la cessation du régime de pension et la répartition de l'actif de la caisse de retraite. Ce lien solide et inextricable entre la cessation d'un régime de retraite et la répartition de l'actif, selon le régime ontarien, sous-tend le raisonnement adopté par la Cour suprême du Canada dans *Monsanto*. Par opposition, un tel lien est absent de la LNPP. Selon le régime fédéral, la « cessation » s'entend du cas où il n'est plus porté de droits à prestation en faveur des participants au régime tandis que le terme « liquidation », qui fait l'objet d'une définition distincte, désigne la répartition de l'actif d'un régime de pension à la suite de sa cessation. Bien que la LNPP envisage la liquidation comme une étape qui suit la cessation d'un régime de pension, elle ne prévoit pas la répartition obligatoire de l'actif à la cessation du régime.

[40] Le paragraphe 29(11) de la LNPP, sur lequel s'est fondé le juge de première instance, ne confère pas aux participants le droit de forcer la répartition de l'actif à la cessation du régime. Au mieux, cette disposition leur offre la possibilité de s'adresser au surintendant afin que celui-ci puisse : a) d'une part, juger qu'aucune mesure n'a été prise en vue de la liquidation du régime en cause ou que celles qui l'ont été sont insuffisantes; b) d'autre part, s'il est de cet avis, enjoindre à l'administrateur de répartir l'actif du régime conformément aux règlements pris au titre de l'alinéa 39j) de la LNPP.

[41] Quoique l'alinéa 39j) de la LNPP autorise le gouverneur en conseil à prendre des règlements en vue de prévoir la répartition de l'actif d'un régime de pension en liquidation, l'avocat de la Couronne souligne qu'il n'existe aucun règlement du genre. On peut donc soutenir que le surintendant pourrait ne pas avoir le pouvoir d'ordonner la répartition de l'actif lors d'une liquidation si aucun règlement n'a été pris en application de l'alinéa 39j) de la LNPP.

[42] Personnellement, je n'hésite pas à conclure que le paragraphe 29(11) de la LNPP confère tout simplement au surintendant un pouvoir discrétionnaire lui permettant d'ordonner la répartition de l'actif dans un nombre limité de cas. Les participants n'ont certainement pas, aux termes de ce paragraphe, de droit à la répartition d'une part proportionnelle de l'excédent existant au moment de la cessation partielle du régime de pension. Le juge de première instance a eu tort de tirer une conclusion contraire.

[43] Que la LNPP, contrairement à la LRR, considère la « cessation » et la « liquidation » comme des notions distinctes qui interviennent à deux moments différents constitue un fait pertinent pour l'interprétation du paragraphe 29(12) de la LNPP. Alors que le paragraphe 70(6) de la LRR accorde des droits égaux aux participants en cas de liquidation partielle ou totale, le paragraphe 29(12) de la LNPP accorde des droits égaux aux participants en cas de cessation partielle ou totale. Suivant la LNPP, l'« excédent » désigne l'excédent de l'actif d'un régime de pension sur le passif (en d'autres termes, les prestations de pension dues aux participants). L'actif et le passif ne peuvent être déterminés avec précision qu'au moment de liquider le régime. L'existence d'un excédent actuariel ou réel est donc établie quelque temps après la cessation du régime, sa

répartition représentant l'étape finale du processus de liquidation. Par conséquent, le régime fédéral même semble écarter la possibilité que le droit à la répartition de l'excédent soit un droit présent à la cessation et assujéti au paragraphe 29(12) de la LNPP. Selon l'avocat des demandeurs, bien que le droit à la répartition de l'excédent se cristallise après la cessation, ce droit s'appliquerait en quelque sorte rétroactivement au moment de la cessation; cet argument est sans fondement.

[44] Les importantes différences qui existent entre la LRR et la LNPP ne se limitent pas à la définition de la liquidation. Ainsi, contrairement à l'avis exprimé par le juge de première instance, le paragraphe 29(6) de la LNPP est, dans les faits, différent du paragraphe 75(1) de la LRR : seul ce dernier rend l'employeur responsable des déficits de la caisse de retraite à la liquidation, le premier limitant essentiellement l'obligation de l'employeur au paiement des cotisations accumulées qui n'ont pas encore été versées au fonds à la date de la cessation du régime en cause.

[45] Outre le fait que l'arrêt *Monsanto* portait sur un régime législatif très différent, il convient de souligner que les parties dans cette affaire ont admis le droit de tous les participants à la répartition de l'excédent au moment de la liquidation totale du régime. Dans *Buschau c. Rogers Communications Inc.*, 2006 CSC 28, [2006] 1 R.C.S. 973, [Buschau], la Cour suprême du Canada a, au paragraphe 17 de ses motifs, énuméré les sources du droit à l'excédent :

17 ... Comme la Cour l'a affirmé dans l'arrêt *Schmidt*, « [l]e droit à tout surplus n'est cristallisé que lorsque celui-ci devient vérifiable à la cessation du régime » (p. 654). Pour déterminer la teneur de ce droit, il faut consulter le régime, la convention de fiducie (*Schmidt*, p. 639) et la loi applicable (*Monsanto Canada Inc. c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, [2004] 3 R.C.S. 152, 2004 CSC 54, par. 39).

[46] Si on applique le principe établi dans *Buschau*, pour étayer sa conclusion selon laquelle le paragraphe 29(12) de la LNPP prévoit la répartition de l'excédent aux participants touchés au moment d'une cessation partielle, le juge de première instance se devait de faire reposer le droit des participants sur la LNPP, le régime ou la convention de fiducie. Or, en prescrivant que chaque régime de pension déposé pour agrément doit prévoir le mode d'utilisation de tout excédent tant en cours de validité qu'à sa cessation, le paragraphe 10(6) de la LNPP établit que le droit à l'excédent doit être déterminé d'après le libellé du régime applicable. Même si, en l'espèce, le régime a été agréé avant l'édiction du paragraphe 10(6) de la LNPP, ses dispositions énoncent expressément qu' [TRADUCTION] « une fois que toutes les obligations du régime ont été acquittées conformément à la loi, le solde du fonds est remis à la société, sous réserve de l'approbation du surintendant ». La convention de fiducie prévoit simplement qu'en cas de cessation du régime, le fiduciaire, après avoir acquitté toutes les obligations du régime à l'endroit des participants, dispose des fonds conformément aux directives écrites de MAI, lesquelles doivent être compatibles avec les modalités du régime.

[47] Ainsi que le fait remarquer le juge de première instance au paragraphe 66 de ses motifs, toutes les parties s'entendent pour dire que la question du droit éventuel à la répartition de l'excédent du régime demande n'est pas tranchée, mais qu'il convient de reporter cette tâche à plus tard. Même si je reconnais que des négociations puissent être en cours en vue d'établir qui devraient être les bénéficiaires de la répartition de l'excédent à la cessation totale du régime, les demandeurs n'ont pas réussi, aux fins des présents appels, à établir ce droit de façon à déclencher l'application du paragraphe 29(12) de la LNPP en cas de cessation partielle.

[48] Puisque les parties admettent que des négociations sont nécessaires pour déterminer le droit à l'excédent et que ces négociations surviennent après la cessation, il est difficile de conclure qu'un participant a quelque droit à l'excédent au moment de la cessation.

[49] Bref, les distinctions entre la loi ontarienne examinée dans *Monsanto* et la loi fédérale dont il est question ici sont importantes et justifient d'écarter *Monsanto* et de ne pas le considérer comme un précédent imposant l'application d'un principe voulant que les participants d'un régime sous réglementation fédérale aient droit, en vertu de la LNPP, à la répartition de l'excédent au moment d'une cessation partielle. La Cour doit respecter et donner un sens à de telles distinctions législatives.

[50] En outre, les demandeurs n'ont pas réussi à me convaincre que les participants au régime, particulièrement les participants touchés par la cessation du Labrador et de Moncton, avaient droit à la répartition de l'excédent lors de la cessation complète du régime; par conséquent, on ne pourrait affirmer qu'un tel droit existe lors de la cessation partielle du régime visée au paragraphe 29(12) de la LNPP, ce qu'on a pourtant prétendu.

[51] Ainsi que je l'ai mentionné précédemment au paragraphe 25, la conclusion du surintendant sur la question de l'interprétation du paragraphe 29(12) de la LNPP se défend du point de vue de la norme de la décision raisonnable comme d'ailleurs de celle de la décision correcte.

[52] Pour les motifs qui précèdent, j'accueillerais les appels de MAI et de la Couronne.

## CONCLUSION

[53] Ayant conclu que les demandeurs n'avaient pu établir, aux fins de la cessation du Labrador et de Moncton, que le paragraphe 29(12) de la LNPP exigeait la répartition d'une part proportionnelle de l'excédent attribuable à la cessation partielle d'un régime à prestations déterminées sous réglementation fédérale, il ne m'est pas nécessaire d'examiner les deux autres questions, soit celle du respect du délai imparti pour le dépôt des demandes T-1520-05 et T-1519-05 et celle du refus du surintendant de réexaminer les décisions T-1520-05 et T-1519-05.

[54] Par conséquent, j'accueillerais les appels A-266-07 et A-267-07, avec un seul mémoire de dépens dans le dossier A-266-07, et je rejetterais les appels A-269-07, A-270-07 et A-271-07, avec un mémoire de dépens en faveur de Marine Atlantic Inc. dans le dossier A-269-07.

« Pierre Blais »

---

j.c.a.

« Je suis d'accord.

Marc Noël, j.c.a. »

« Je suis d'accord.

C. Michael Ryer, j.c.a. »

**COUR D'APPEL FÉDÉRALE**  
**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIERS :** A-266-07, A-267-07, A-269-07,  
A-270-07, A-271-07

**INTITULÉ :**

**ENTRE :**

**DANA P. COUSINS et CHARLES McNALLY**

**appelants  
(A-270-07 et A-271-07)**

et

**DANA P. COUSINS, DONNA M. KEITH et CHARLES McNALLY**

**appelants (A-269-07)  
intimés  
(A-266-07 et A-267-07)**

et

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**intimé  
(A-270-07, A-271-07,  
A-269-07 et A-267-07)  
appelant (A-266-07)**

et

**MARINE ATLANTIC INC.**

**intimée  
(A-270-07, A-271-07,  
A-269-07 et A-266-07)  
appelante (A-267-07)**

**LIEU DE L'AUDIENCE :** Toronto (Ontario)

**DATE DE L'AUDIENCE :** le 20 mai 2008

**MOTIFS DU JUGEMENT :** LE JUGE BLAIS

**Y ONT SOUSCRIT :**

LE JUGE NOËL  
LE JUGE RYER

**DATE DES MOTIFS :**

le 26 juin 2008

**COMPARUTIONS :**

Richard A. Kramer  
Michael H. Morris

pour le procureur général du Canada

David A. Stamp  
Jean-Marc Leclerc

pour Marine Atlantic Inc.

Ari N. Kaplan  
Clio M. Godkewitsch  
David Rosenfeld

pour Dana P. Cousins et al.

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

John H. Sims, c.r.  
Procureur général du Canada  
Ottawa (Ontario)

pour le procureur général du Canada

Osler, Hoskin & Harcourt s.n.c.r.l.  
Toronto (Ontario)  
Koskie Minsky s.n.c.r.l.  
Toronto (Ontario)

pour Marine Atlantic Inc.

pour Dana P. Cousins et al.