

**Dossier du TSF**

**TRIBUNAL DES SERVICES FINANCIERS**

**DANS L'AFFAIRE DE** la *Loi sur les régimes de retraite*, L.R.O. 1990, chap. P. 8, modifiée par la *Loi de 1997 sur la Commission des services financiers de l'Ontario*, L.O. 1997, chap. 28 (ci après appelée la «Loi»),

**DE** la présentation à la surintendante des services financiers par Monsanto Canada Inc. d'un rapport de liquidation partielle du régime de retraite des employés de Monsanto Canada Inc., portant le numéro d'enregistrement 341230 (ci-après appelé le «régime»)

**ET DE** l'audience tenue en vertu du paragraphe 89 (8) de la Loi.

**ENTRE :**

**MONSANTO CANADA INC.**

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

M. C.S. (Kit) Moore, membre du tribunal

**ONT COMPARU :** Pour la requérante :

M<sup>me</sup> Freya Kristjanson

M. Markus F. Kremer

Pour la surintendante :

M<sup>me</sup> Deborah McPhail

**DATE DE L'AUDIENCE :** Le 2 juin 1999  
Toronto (Ontario)

## **MOTIFS DES ORDONNANCES**

### **Antécédents**

Le 2 juin 1999, le Tribunal a tenu une audience orale afin d'entendre une motion préliminaire déposée par la requérante, Monsanto Canada Inc. (ci-après appelée «Monsanto»), relativement à la présente affaire et sollicitant une ordonnance visant à enjoindre à l'intimée, la surintendante des services financiers (ci-après appelée la «surintendante»), de divulguer certains documents et de répondre à certaines questions écrites. À la fin de l'audience, après avoir entendu les arguments des deux parties, le tribunal a rendu les ordonnances figurant aux annexes A et B (ci-après appelées les «ordonnances») et en a par la suite donné les motifs par écrit.

Les ordonnances se rapportent à une demande d'audience déposée par Monsanto le 31 décembre 1998, en vertu du paragraphe 89 (8) de la *Loi sur les régimes de retraite*, modifiée par la *Loi de 1997 sur la Commission des services financiers de l'Ontario* (ci-après appelé la «Loi»). Cette demande porte sur un avis d'intention (ci-après appelé l'«avis») de rejeter un rapport de liquidation partielle (ci-après appelé le «rapport»), signifié à Monsanto par la surintendante le 30 novembre 1998. Ce rapport, présenté par Monsanto à la surintendante le 11 août 1997, a trait à la liquidation partielle du régime de retraite des employés de Monsanto, portant le numéro d'enregistrement 341230 (ci-après appelé le «régime»), qui touche certains employés qui ont reçu un avis de cessation d'emploi par suite de deux restructurations de l'entreprise (ci-après appelés les «employés touchés»). Il propose l'entrée en vigueur de la liquidation partielle le 31 mai 1997 (ci-après appelé «date de la liquidation partielle»).

L'avis énonce un certain nombre de raisons justifiant la décision de la surintendante de le signifier. Essentiellement, il indique que le rapport ne satisfait pas aux exigences de la Loi et des règlements pris en application de celle-ci et ne protège pas les intérêts des participants et des anciens participants au régime, pour les raisons suivantes :

il ne considère pas l'augmentation des prestations de retraite accordée à certains employés touchés, en vertu de modifications apportées au régime, comme une répartition de l'excédent du régime de retraite assujetti, en tant que tel, à des prescriptions prévoyant

une répartition équitable entre les participants au régime, ainsi qu'à l'assentiment préalable de la surintendante et d'une certaine proportion des participants au régime;

il ne prévoit pas, à la date de liquidation partielle, la répartition des éléments d'actif du régime, y compris de son excédent, qui reviennent aux membres touchés et elle permet à ces derniers de laisser dans le régime leurs prestations de retraite, de même que leurs pensions différées.

### **Fondement de la motion**

Dans la présente affaire, l'une des questions en litige, soulevée par Monsanto lors de la conférence préparatoire à l'audience, consiste à savoir si elle peut invoquer, à son avantage, la doctrine de «l'expectative légitime», acceptée en droit administratif canadien (voir *L'Association des résidents du vieux St-Boniface c. la ville de Winnipeg* (1990), 75 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 385, p. 414 (Cour suprême du Canada). L'avocat de Monsanto soutient, dans la motion, qu'il serait possible d'invoquer cette doctrine dans la présente cause si l'on pouvait établir que Monsanto croyait, dans son bon droit, que la surintendante procéderait comme son bureau l'avait toujours fait en ce qui a trait à l'augmentation des prestations de retraite et à la nécessité (le cas échéant) de répartir l'excédent à la liquidation partielle d'un régime de retraite. L'avocat a allégué que la surintendante devait, en vertu de cette doctrine, faire preuve d'équité lorsqu'il s'agissait de modifier ces pratiques, au détriment de Monsanto et d'autres employeurs se trouvant dans la même situation, et que, par conséquent, elle était tenue de communiquer au préalable avec Monsanto ainsi que d'autres personnes touchées ou de les consulter. Les ordonnances sollicitées contre la surintendante visaient à obtenir des renseignements au sujet des pratiques employées par le passé et des circonstances entourant les modifications qui y auraient été apportées.

Lors de la conférence préparatoire à l'audience, Monsanto a soulevé une autre question, celle de savoir si des pratiques comme celles décrites plus haut pouvaient empêcher la surintendante de rejeter le rapport. L'avocat de Monsanto soutenait, dans la motion, qu'il y avait une autre question pertinente, qui consistait notamment à savoir si l'omission de tenir compte des pratiques employées par le passé et de l'importance des modifications y ayant été apportées reviendrait à entraver l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'accepter, en vertu de la Loi, des rapports de liquidation partielle. Ces autres questions en litige ont été soulevées à l'appui de la requête visant à ordonner à la surintendante de fournir les renseignements demandés au sujet des pratiques employées par le passé.

### **Pouvoir du tribunal de recevoir la motion**

Les règles provisoires de pratique et de procédure du tribunal énoncent les exigences concernant la divulgation par une partie de renseignements relatifs à l'instance avant la tenue d'une audience devant le tribunal, y compris la divulgation de documents et de renseignements demandés au moyen de questions écrites précises posées par une autre partie. La règle 31.01 d) oblige toutes les parties à «donner au tribunal les renseignements ou documents supplémentaires dont celui-ci estime avoir besoin pour bien comprendre toutes les questions en litige». La règle 19.01 prévoit que le tribunal peut donner des instructions quant à la procédure à suivre lorsqu'il faut poser des questions par écrit en vue :

a) de préciser les preuves soumises par une partie;

b) de simplifier les questions en litige;

c) d'assurer la compréhension entière des questions en litige;

d) d'accélérer le déroulement de l'instance.

Monsanto a d'abord posé ses questions écrites à la surintendante, concernant la pratique de celle-ci relativement aux rapports de liquidation partielle, lors de la conférence préparatoire à l'audience. La surintendante a indiqué, lors de cette conférence, qu'elle n'était pas disposée à fournir les renseignements demandés ou qu'elle n'était pas en mesure de le faire. Insatisfaite de cette réponse, Monsanto a déposé un avis de motion demandant au tribunal de se prononcer à ce sujet, comme l'y autorise la règle 20.03.

Conformément à la règle 20.03 et au pouvoir de rendre des ordonnances de procédure qui lui est conféré en vertu de la règle 13.01, le tribunal peut recevoir la motion déposée par Monsanto contre la surintendante visant la divulgation des renseignements demandés.

L'article 5.4 de la *Loi sur l'exercice des compétences légales* stipule qu'un tribunal, comme celui qui doit trancher dans l'instance qui nous occupe, dont la pratique et la procédure sont régies par des règles, peut, à toute étape de l'instance, sous réserve de toute autre loi ou de tout autre règlement qui s'y applique, rendre des ordonnances relativement à ce qui suit :

l'échange de documents,

l'interrogatoire oral ou écrit d'une partie,

l'échange de dépositions des témoins et de rapports d'experts,

la fourniture de détails,  
toute autre forme de divulgation.

Cette loi n'autorise cependant pas la divulgation de renseignements privilégiés.

### **Critère de divulgation de renseignements avant l'audience**

Nous croyons que 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 interrogatoires écrits dans les circonstances suivantes (sinon dans d'autres circonstances également) :

lorsqu'on peut soutenir que les renseignements demandés sont pertinents à l'instance et qu'il ne s'agit pas d'une question frivole;

lorsque les renseignements recherchés sont assez détaillés pour que la partie tenue de les fournir puisse répondre de façon efficace et raisonnablement précise;

lorsqu'il ne s'agit pas de renseignements privilégiés.

Ce critère relatif aux ordonnances de divulgation est conforme aux règles 13.01 et 20.03 du tribunal ainsi qu'à l'article 5.4 de la *Loi sur l'exercice des compétences légales*.

### **Analyse**

L'avocat de la surintendante soutenait que la doctrine de l'«expectative légitime» n'était pas pertinente dans la présente affaire, car l'instance était introduite devant le Tribunal au moyen d'une nouvelle audience et que, par conséquent, les pratiques antérieures de la surintendante dans des affaires semblables n'entraient ni n'affectaient de quelque façon que ce soit l'exercice du pouvoir du tribunal. Nous ne croyons pas qu'il soit possible de dissocier à ce point le rôle du tribunal de celui de la surintendante. L'audience relative à cette affaire tenue devant le tribunal en vertu de la Loi n'a lieu que dans le cadre du processus général d'examen réglementaire des rapports de liquidation partielle de

régimes de retraite (voir l'article 70 et les paragraphes 89 (4) et 89 (6) à (9) de la Loi). Le paragraphe 89 (9) de la Loi, qui laisse entendre que le tribunal doit tenir une nouvelle audience, lui permet en fait de se mettre à la place de la surintendante. Par conséquent, le tribunal peut, à juste titre, tenir compte de facteurs relatifs à l'affaire en cause que la surintendante aurait dû prendre en considération. L'un de ces facteurs peut très bien être le fait que l'on puisse invoquer ou non la doctrine de l'«expectative légitime» dans les circonstances et à quelle fin.

L'avocat de la surintendante soutenait également qu'il était impossible de faire appel à la doctrine de l'«expectative légitime» dans la présente cause, car celle-ci ne tient pas lorsqu'il pourrait y avoir entrave au respect des prescriptions légales. Essentiellement, son argument consistait à dire que la position prise par la surintendante dans l'avis lui était dictée par la Loi et que, sans égard aux pratiques antérieures, elle n'avait pas d'autre choix que de respecter les prescriptions de la Loi. À notre avis, il est au moins possible de soutenir que la surintendante avait une certaine liberté quant à l'acceptation ou au rejet du rapport, si l'on tient compte du paragraphe 70 (5) de la Loi, qui stipule que :

Le surintendant peut refuser d'approuver un rapport de liquidation qui ne répond pas aux exigences de la présente loi et des règlements, ou qui ne protège pas les intérêts des participants et des anciens participants au régime de retraite [c'est nous qui soulignons].

Le paragraphe 70 (6) peut avoir comme effet de limiter cette liberté, car il laisse entendre que la surintendante serait obligée de rejeter un rapport de liquidation partielle si les droits et les avantages accordés aux participants et aux anciens participants au régime de retraite étaient inférieurs à ceux qu'ils auraient à la liquidation complète du régime. L'effet précis du paragraphe 70 (5), à la lecture notamment du paragraphe 70 (6), fera sans aucun doute l'objet d'autres arguments à l'audience visant à décider du bien-fondé de la présente cause. À cette étape de l'instance, il serait inopportun de déterminer formellement si la surintendante disposait d'une quelconque latitude quant à l'acceptation du rapport. Enfin, l'avocat de la surintendante soutenait que la doctrine de l'«expectative légitime» ne peut être invoquée que dans une demande de révision judiciaire ou d'appel légal et que, par conséquent, il ne convient pas d'y avoir recours dans cette instance. Nous sommes de l'avis de l'avocat de Monsanto que l'obligation particulière de faire preuve d'équité qu'entraîne cette doctrine ne relève pas d'une révision judiciaire ou d'un appel légal, mais que ces procédures ne font que servir de moyens de renforcer cette obligation. Il n'y a aucune raison, en principe, de ne pas reconnaître cette obligation dans le contexte d'une instance introduite devant une entité administrative comme ce tribunal. Aux fins de la motion de Monsanto sollicitant une ordonnance de divulgation contre la surintendante, nous ne sommes pas tenus de décider si la doctrine de l'«expectative légitime» est bel et bien applicable à cette instance, si elle donnerait droit à Monsanto à des mesures de redressement ou de ce que pourraient être ces mesures, et nous ne prenons aucune décision de ce genre. Nous ne devons décider, à cette étape-ci, que si l'argument présenté

par Monsanto en faveur de l'application de la doctrine est frivole ou non. **Conclusion** Nous sommes persuadés que les renseignements que cherche à obtenir Monsanto quant aux pratiques de la surintendante dans des affaires du même genre sont pertinents à la question soulevée par Monsanto de savoir si la doctrine de l'«expectative légitime» s'applique à la cause qui nous occupe et qu'il ne s'agit pas d'une question frivole dans le présent contexte. Monsanto a suffisamment précisé la nature de ces renseignements et aucune allégation n'a été faite selon laquelle une divulgation des renseignements constituerait une violation de privilèges. Par conséquent, mettant en pratique le critère que nous avons adopté relativement à la divulgation de renseignements avant l'audience, nous avons rendu les ordonnances figurant aux annexes A et B. Elles sont rédigées sous la forme demandée par Monsanto à l'exception du délai dont dispose la surintendante pour s'y conformer, qui est de quatre semaines au lieu de trois, à compter de la date à laquelle elles ont été rendues. Fait le 21<sup>e</sup> jour de juin 1999 en la ville de Toronto (Ontario). "Colin H. H. McNairn" Colin H. H. McNairn, président "C. S. (Kit) Moore" C. S. (Kit) Moore, membre "Louis Erlichman" Louis Erlichman, membre

### **Annexe A**

Par la présente, le tribunal intime à la surintendante des services financiers (ci-après appelée la «surintendante») l'ordre de divulguer les documents décrits ci-dessous à Monsanto Canada Inc. dans les quatre semaines suivant la date à laquelle a été rendue cette ordonnance : Tous les dossiers ou autres types de documents en la possession de la surintendante ou de la Commission des services financiers de l'Ontario concernant :

- 1· les procès-verbaux, les analyses, les notes ou les rapports indiquant un changement de position ou de pratique administrative entre les mois de novembre 1992 et novembre 1998 relativement aux questions soulevées dans l'avis de rejet signifié à Monsanto Canada Inc. par la surintendante le 30 novembre 1998 et aux motifs dudit changement;
- 2· les procès-verbaux, les analyses, les notes, les rapports ou autres types de documents relatifs aux questions soulevées dans l'interrogatoire écrit figurant à l'Annexe B.

Fait ce 2<sup>e</sup> jour de juin 1999.

### **Annexe B**

**Par la présente, le tribunal intime à la surintendante des services financiers (ci-après appelée la «surintendante») l'ordre de répondre aux questions écrites de Monsanto Canada Inc., énoncées ci-dessous, dans les quatre semaines suivant la date à laquelle la présente ordonnance a été rendue :**

- 1. Entre novembre 1992 et novembre 1998, a-t-on déposé des rapports de liquidation partielle dans lesquels le régime de retraite en question indiquait un excédent actuariel à la date du rapport? Le cas échéant, combien y en a-t-il eu?**
  
- 2. Combien de ces rapports ne prévoyant aucune répartition immédiate de l'excédent ou indiquant que la répartition de l'excédent concernant le groupe touché par la liquidation partielle se ferait au moment de la liquidation totale, ont été acceptés ou n'on pas été refusés par la surintendante?**
  
- 3. Entre les mois de novembre 1992 et novembre 1998, la surintendante a-t-elle accepté des rapports de liquidation partielle de régimes indiquant un surplus actuariel au moment de la liquidation partielle et stipulant que, si le régime de retraite faisait l'objet d'une liquidation totale, la question de l'excédent à verser au groupe touché par la liquidation partielle serait réglée au moment de la liquidation totale, conformément aux dispositions du régime de retraite et des lois et règlements applicables? Au cours de cette période, la surintendante a-t-elle donné son assentiment, en vertu du paragraphe 70 (3) de la Loi, même lorsque le rapport ne prévoyait aucune répartition dudit excédent au moment présent? Le cas échéant, à combien de reprises?**
  
- 4. Voir ci-joint la lettre envoyée par la Commission des régimes de retraite, portant le titre d'Appendice 1. S'agit-il du type de lettre que faisait parvenir la surintendante par le passé dans des situations semblables à celles décrite ci-dessus à la question n° 3? Combien de lettres de ce type la Commission a-t-elle fait parvenir entre les mois de novembre 1992 et novembre 1998?**
  
- 5. La surintendante a-t-elle, à n'importe quel moment avant le mois d'août 1997, indiqué qu'elle modifierait les pratiques à l'égard du traitement de l'excédent à la liquidation partielle et, le cas échéant, de quelle façon a-t-elle fait part de ces modifications?**

**6. Entre les mois de novembre 1992 et novembre 1998, la surintendante a-t-elle accepté des dispositions prévoyant l'augmentation des prestations dans le cadre de rapports de liquidation partielle? Le cas échéant, à combien de reprises? Cette augmentation était-elle considérée comme une répartition de l'excédent dans tous les cas? Sinon, à combien de reprises et dans quelle proportion des cas l'a-t-on considéré comme une répartition de l'excédent ou comme un versement indirect de l'excédent à l'employeur, et pour quelles raisons? Dans le cas contraire, pourquoi ne l'a-t-on pas considéré comme tel?**

**7. La surintendante a-t-elle exigé que tous les rapports de liquidation partielle déposés entre les mois de novembre 1992 et novembre 1998 prévoient la répartition de tous les éléments d'actif du régime relatifs à la liquidation partielle afin de permettre l'achat de rentes de façon à empêcher les participants ou les anciens participants, nonobstant leur choix réel ou réputé, de laisser leur pension ou leur pension différée dans le régime? Si ce n'est pas le cas, combien de rapports de liquidation partielle la surintendante a-t-elle accepté au cours de cette période permettant soit à l'administrateur du régime de choisir d'y conserver les prestations, comme l'y autorisent l'article 43 et le paragraphe 72 (2) de la Loi, soit aux participants ou aux anciens participants de choisir d'y laisser leurs prestations en vertu des dispositions du régime?**

**Fait ce 2<sup>e</sup> jour de juin 1999.**

## **APPENDICE 1**

**Monsieur, Madame,**

**Objet :**

**En nous fondant sur nos dossiers et sur l'examen du rapport de liquidation partielle et des autres documents que vous nous avez présentés conformément à la *Loi sur les régimes de retraite*, L.R.O. 1990 (ci-après appelée la «Loi») et au règlement 909, R.R.O. 1990 modifié, nous trouvons acceptables, aux fins de l'application de la Loi, les propositions visant la répartition des prestations. En vertu des pouvoirs qui me sont conférés aux termes du paragraphe 70 (3) de la Loi, j'autorise par la présente la répartition des éléments d'actif du régime à ses participants, à ses anciens participants ainsi qu'à toute autre personne touchée par la liquidation partielle à compter du 30 septembre 1993 conformément à ce rapport.**

**Veillez noter qu'en vertu du paragraphe 70 (6) de la Loi, les participants, les anciens participants au régime ainsi que toute autre personne touchée par la liquidation partielle «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». Les droits et prestations auxquels fait allusion ce paragraphe peuvent comprendre le droit de toucher une partie de l'excédent qui serait distribué à la liquidation totale. Par conséquent, la question de l'excédent imputable aux participants, aux anciens participants et aux autres personnes touchées par la liquidation partielle doit être réglée conformément à la Loi.**

**Si vous avez des questions, veuillez communiquer avec David Allan, agent chargé des régimes de retraite, à notre bureau, au (416) 314-0612.**

**Cordialement,**

**D. Ross Peebles  
Surintendant des régimes de retraite**