

TRIBUNAL DES SERVICES FINANCIERS

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

ET DANS L’AFFAIRE D’une proposition du surintendant des services financiers (le « surintendant ») de refuser le rapport de liquidation partielle du régime de retraite de Westinghouse Canada Inc., numéro d’enregistrement 348409 eu égard aux activités exercées par Westinghouse Canada Inc. à son usine de Burlington, Ontario;

ET DANS L’AFFAIRE D’une proposition du surintendant de refuser l’approbation du rapport de liquidation partielle du régime de retraite de Westinghouse Canada Inc., numéro d’enregistrement 348409 eu égard aux activités exercées par Westinghouse Canada Inc. à ses usines de London, Ontario et St. Jean, Québec;

ET DANS L’AFFAIRE D’une proposition du surintendant de refuser l’approbation du rapport de liquidation partielle du régime de retraite de Westinghouse Canada Inc., numéro d’enregistrement 348409 eu égard aux activités exercées par Westinghouse Canada Inc. à son usine Motors Division;

ET DANS L’AFFAIRE D’une proposition du surintendant de refuser l’approbation du rapport de liquidation partielle du régime de retraite de Westinghouse Canada Inc., numéro d’enregistrement 348409 eu égard aux activités exercées par Westinghouse Canada Inc. à son usine Beach Road à Hamilton, Ontario;

ET DANS L’AFFAIRE D’une proposition du surintendant de refuser l’approbation du rapport de liquidation partielle du régime de retraite de Westinghouse Canada Inc., numéro d’enregistrement 526632 eu égard aux activités exercées par Westinghouse Canada Inc. à ses usines de London, Ontario et St. Jean, Québec;

ET DANS L’AFFAIRE D’une proposition du surintendant de refuser l’approbation du rapport de liquidation partielle du régime de retraite de Westinghouse Canada Inc., numéro d’enregistrement 526632 eu égard aux activités exercées par Westinghouse Canada Inc. à son usine Motors Division;

ET DANS L’AFFAIRE D’une audience aux termes du paragraphe 89 (8) de la Loi.

ENTRE :

CBS CANADA CO.

Requérant

et -

SURINTENDANT DES SERVICES FINANCIERS

Intimé

et -

**SYNDICAT NATIONAL DE L'AUTOMOBILE, DE L'AÉROSPATIALE, DU TRANSPORT ET
DES AUTRES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DU CANADA (TCA-CANADA) ET SON
LOCAL 504**

Une partie en relation à
certaines des instances

DEVANT :

M. Colin H.H. McNairn
Vice-président du Tribunal et président du comité

M. Louis Erlichman
Membre du Tribunal et du comité

M. C.S. Moore
Membre du Tribunal et du comité

ONT COMPARU :

Pour CBS Canada Co.
M. Andrew K. Lokan
M. Steve Fruitman

Pour le surintendant des services financiers
M^{me} Deborah McPhail
M. Mark Bailey

Pour TCA-Canada et son local 504
M. Louis Gottheil

Pour ABB Inc.
M^{me} Elizabeth M. Brown

DATES DES AUDIENCES :

Les 4 et 5 février 2002

MOTIFS DE LA DÉCISION SUR LA REQUÊTE RELATIVE À LA COMPÉTENCE

Faits

CBS Canada Co. (« CBS »), le requérant dans cette instance, est le successeur de Westinghouse Canada Inc. (« Westinghouse »). CBS a demandé une audience devant ce Tribunal eu égard à six avis de proposition distincts émis par le surintendant des services financiers (le « surintendant »), de refuser l'approbation de six rapports de liquidation partielle déposés par CBS. Quatre des rapports concernent la liquidation partielle du régime de retraite de Westinghouse, numéro d'enregistrement 348409, un régime pour les employés horaires de Westinghouse (le « régime horaire de Westinghouse »). Deux des rapports concernent la liquidation partielle du régime de Westinghouse, numéro d'enregistrement 526632, un régime pour les employés salariés de Westinghouse (le « régime salarial de Westinghouse »). Les motifs des propositions de refus, invoqués dans chacun des avis de proposition, sont le défaut des rapports de liquidation partielle,

- (a) de traiter **les prestations de retraite anticipée sur demande de la société et les prestations de** raccordement connexes, aux termes du régime pertinent, comme étant des **prestations « acquises »** en vertu de l'article 74 de la Loi et
- (b) de prévoir la distribution de l'actif excédentaire lié au groupe affecté par la liquidation partielle.

Lors d'une conférence préparatoire à l'audience, on a ordonné que les diverses demandes d'audience soient entendues en même temps. À la même audience, TCA-Canada et son local 504 (« TCA-Canada »), qui était l'agent négociateur des employés horaires de Westinghouse, a été constitué partie à l'instance concernant le régime horaire de Westinghouse. TCA-Canada a également obtenu l'autorisation d'être partie à l'instance portant sur le régime salarial de Westinghouse en contre-interrogeant les témoins et en présentant des arguments.

Les liquidations partielles des Régimes, auxquelles les rapports font allusion, sont survenues dans les circonstances suivantes. Dans les années 80 et au début des années 90,

Westinghouse a entrepris une restructuration majeure de ses opérations. Dans certains cas, Westinghouse s'est départie de certaines usines, ou de parties de ses usines, à titre d'entités en activité. Dans un cas, la cession portait sur l'usine d'une co-entreprise à laquelle Westinghouse participait et à laquelle elle avait cédé une de ses entreprises. Dans d'autres cas, la société a fermé des usines, ou des parties d'usines, ou a simplement réduit ses effectifs dans ses établissements. Précisément, elle a interrompu les activités liées à la **Motors Division** d'une usine de Hamilton, Ontario et a cédé le reste des activités de cette usine, qui était exploitée par une co-entreprise, une partie d'une usine à St. Jean, Québec et ses usines de London et de Burlington, Ontario à Asea Brown Boveri Inc., dont la raison sociale est maintenant ABB Inc. (« ABB »), en vertu d'une convention d'achat des biens. Sont entrés en vigueur au moment de la cession, deux régimes de retraite « **wrap-around** » créés par ABB (le « régime horaire d'ABB » et le « régime salarial d'ABB »), offrant des prestations presque identiques que celles prévues au titre du régime horaire de Westinghouse et du régime salarial de Westinghouse pour les employés mutés à ABB dans le cadre de la vente. TCA-Canada a continué de représenter les employés transférés à titre d'agent de négociation, désormais en ce qui concerne la relation de négociation collective avec leur nouvel employeur, ABB.

Entre 1991 et 1994, la société ABB a fermé les diverses usines qu'elle avait acquises de Westinghouse, mettant fin à l'emploi des employés restants mutés de Westinghouse dans le cadre de cette acquisition. ABB a déclaré des liquidations partielles du régime horaire d'ABB et du régime salarial d'ABB au regard de la fermeture des usines de London et de St. Jean. En février 1994, le surintendant a approuvé les rapports concernant ces liquidations partielles déposés par ABB, même s'ils ne traitaient pas **les prestations de retraite anticipée sur demande de la société prévues au titre des régimes comme des prestations « acquises » aux termes de l'article 74 de la Loi. En juillet 1996, le surintendant a émis un avis de proposition refusant d'approuver le rapport déposé par ABB au regard de la liquidation du régime horaire d'ABB, au moment de la fermeture de l'usine de Burlington, faisant valoir en partie que les prestations de retraite anticipée sur demande de la société** n'avaient pas été traitées comme des prestations « acquises » aux termes de l'article 74 de la Loi. ABB a demandé une audience devant la Commission des régimes de retraite de l'Ontario au regard de cet avis de proposition. TCA-Canada est partie à cette instance. En 1999, une conférence préparatoire à l'audience a eu lieu lors de l'instance de la Commission des régimes de retraite de l'Ontario. ABB a alors fait valoir

que la question associée aux prestations de retraite anticipée sur demande de la société avait été traitée dans un rapport de liquidation révisé qu'elle avait déposé et a demandé que la conférence préparatoire à l'audience soit ajournée étant donné que le passif découlant du régime horaire d'ABB ne pouvait être calculé avant que Westinghouse n'ait déposé les rapports concernant les liquidations partielles du régime horaire de Westinghouse. La conférence préparatoire à l'audience de la Commission des régimes de retraite de l'Ontario a, de fait, été ajournée et l'est toujours.

Lors de la fermeture de sa **Motors Division** en juin 1995, Westinghouse a déclaré les liquidations partielles du régime horaire de Westinghouse et du régime salarial de Westinghouse. Le surintendant a approuvé sous condition les rapports déposés à propos de ces liquidations partielles en février 1999, sous réserve d'un ajustement supplémentaire lorsqu'on aurait déterminé si les prestations de retraite anticipée sur demande de la société étaient payables. En septembre 1999, TCA-Canada a présenté au surintendant des observations détaillées sur les rapports, faisant longuement valoir que les prestations de retraite anticipée sur demande de la société devaient être versées.

En janvier 1999, **le surintendant** a ordonné la liquidation partielle du régime horaire de Westinghouse et du régime salarial de Westinghouse, sur le vu de la fermeture par ABB de ses usines de London, St. Jean, Hamilton et Burlington. À ce moment-là il avait été établi dans l'affaire *Gencorp Canada Inc. v. Ontario (Superintendent of Pensions)* (1998), 39 O.R. (3d) 38 (C.A.) que la liquidation du régime de retraite d'un employeur pouvait être déclenchée par la fermeture d'une usine par un employeur subséquent.

CBS a déposé quatre rapports au regard de ces liquidations partielles en mars 2000 et l'avocat de TCA-Canada en a été avisé. Le 8 septembre 2000, des copies de trois de ces rapports – ceux portant sur le régime horaire de Westinghouse – ont été remis à TCA-Canada. Le 28 septembre 2000, **le surintendant**, agissant par l'entremise de son délégué le directeur de la Direction des régimes de retraite de la Commission des services financiers de l'Ontario, a approuvé les quatre rapports. Le 4 octobre 2000, l'avocat de TCA-Canada, qui apparemment n'était pas au courant de ces approbations, a écrit à l'avocat du surintendant affirmant que TCA-Canada entendait présenter des observations sur les rapports concernant le régime horaire de

Westinghouse.

Le 17 novembre 2000, le directeur de la Direction des régimes de retraite a avisé CBS, TCA-Canada et ABB par écrit qu'il estimait que les quatre approbations accordées contrevenaient au devoir d'agir équitablement et était, par conséquent, nulles. Le 8 décembre 2000, après avoir reçu des observations écrites de la part de CBS, TCA-Canada et ABB, le directeur, agissant de nouveau à titre de délégué du surintendant, a réaffirmé son opinion antérieure, à savoir que les approbations étaient nulles pour manquement à l'équité, annulant effectivement les approbations.

Le 9 mai 2001, suite à d'autres observations de CBS et de TCA-Canada, le surintendant a émis quatre avis de proposition de refuser l'approbation des rapports déposés par CBS, eu égard à l'un ou l'autre du régime horaire de Westinghouse et du régime salarial de Westinghouse, associés aux quatre liquidations partielles déclenchées par les fermetures des usines ABB. Le 16 mai 2001, le surintendant a émis deux avis de proposition de refuser l'approbation des rapports déposés par CBS, eu égard à l'un ou l'autre des régimes de Westinghouse, associés aux liquidations partielles déclenchées par la fermeture par Westinghouse de sa **Motors Division**. Ces six avis de proposition font l'objet de la présente instance. Les motifs des propositions de refus dans chacun des avis sont tels qu'énoncés au début de cet exposé de fait.

La présente motion devant le Tribunal a été déposée par CBS afin d'obtenir la décision du Tribunal sur les quatre questions préliminaires ou juridictionnelles. À la conférence préparatoire à l'audience, on a accordé à ABB le statut de partie restreinte pour lui permettre de participer à l'audience sur la motion en ce qui a trait aux questions susceptibles d'avoir des répercussions directes sur ABB, notamment les deux premières questions envisagées ci-après.

- Question n° 1 Est-il du ressort du Tribunal d'examiner**
- (i) si CBS ou ABB est responsable du versement des prestations en cause aux termes de leurs régimes de retraite respectifs ou**
 - (ii) dans la mesure où CBS est responsable, ABB est-elle tenue d'indemniser CBS?**

Toutes les parties ont convenu que le Tribunal n'est pas fondé à rendre une ordonnance dans le cadre de cette instance, qui déterminerait la responsabilité d'ABB, aux termes de ses régimes de retraite, à l'égard des anciens employés de Westinghouse qui sont devenus ses employés. Les avis de proposition remis en question dans cette instance se rapportent uniquement aux rapports de liquidation partielle déposés au regard des régimes de Westinghouse. Le Tribunal sera, au bout du compte, appelé à décider si ces rapports devraient être approuvés par le surintendant en considération, en particulier, des critères énoncés au paragraphe 70 (5) de la Loi. Après avoir fait cette détermination, le Tribunal sera assujéti, en décidant quelle ordonnance il devrait rendre, au paragraphe 89 (9) de la Loi. Cette disposition permettrait au Tribunal d'enjoindre au surintendant de donner suite ou de s'abstenir de donner suite à la proposition dans l'un ou l'autre des avis de proposition « et de prendre les mesures que le Tribunal estime qu'il devrait prendre conformément à » la Loi et aux règlements y afférents. Nous estimons que toute directive par le Tribunal enjoignant au surintendant de prendre une mesure particulière, conformément à la Loi ou aux règlements, doit être étroitement associée à l'objet, ou aux circonstances sous-jacentes, de la proposition à laquelle le Tribunal a ordonné au surintendant de donner suite ou de s'abstenir de donner suite. Dans cette instance, une ordonnance enjoignant au surintendant de prendre des mesures relatives à la liquidation partielle ou totale des régimes de retraite d'ABB serait trop éloignée des avis de proposition qui sont devant le Tribunal pour être autorisée par le paragraphe 89 (9) de la Loi.

Cependant, CBS a maintenu que le Tribunal avait ce que la société a qualifié de « compétence sur le texte des régimes ». Ce terme signifiait que le Tribunal, en interprétant les régimes de retraite de Westinghouse, pouvait à juste titre examiner les régimes de retraite d'ABB et examiner les rapports mutuels entre les régimes de retraite des employeurs successifs des participants des régimes affectés par certaines des liquidations partielles des régimes de Westinghouse. Il serait logique, a déclaré CBS, d'adopter cette approche en vue d'éviter une situation selon laquelle ces employés pourraient bénéficier d'un cumul de pension et de traitement en obtenant un double versement de prestations au titre des régimes de retraite des deux employeurs en vertu de la liquidation de ces régimes. On pourrait ajouter qu'une logique similaire appuierait cette approche en vue d'éviter une situation, dans la mesure du possible, selon laquelle ces employés seraient privés d'un type d'avantage spécifique qui devrait être disponible en vertu d'une liquidation, aux termes des régimes de leurs deux employeurs.

Nous convenons que le Tribunal pourrait fort bien juger approprié, au cours de cette instance, d'assumer la « compétence sur le texte des régimes » d'ABB en ce sens limité, i.e. une compétence qui lui permet de se pencher sur un ou l'autre des régimes d'ABB pour l'aider à interpréter les régimes de Westinghouse. Cela ne veut pas dire pour autant que la Commission des régimes de retraite de l'Ontario, dans l'instance relative à l'avis de proposition du surintendant de refuser l'approbation de la liquidation partielle du régime horaire d'ABB, serait liée à une interprétation de ce régime ou à une conclusion de fait associée à ce régime obtenue par le Tribunal au cours de cette instance. Il incomberait à la Commission de déterminer dans quelle mesure cette interprétation ou conclusion du Tribunal devrait être convaincante, eu égard, entre autres choses, au fait que ABB a eu la possibilité de participer à cette instance (une démarche semblable a été prise, *obiter dictum*, par le conseil d'arbitrage dans l'affaire *Re Scarborough General Hospital and C.U.P.E., Loc. 1487* (1999), 79 L.A.C. (4th) 246, voir particulièrement pages 258 à 260 (Ont.; L.M. Davie, J. Solberg and R. Charney)). Certes, on ne peut déterminer à l'avance que les déterminations de ce Tribunal, dans cette instance, n'affecteront pas les intérêts de ABB en quelque façon que ce soit ni que ABB recevra un avis et la possibilité de présenter des arguments si et quand une décision susceptible d'affecter ses intérêts sera sur le point d'être rendue par ce Tribunal.

On nous demandait également, aux termes de la motion, s'il est du ressort du Tribunal de déterminer si ABB est tenue d'indemniser CBS pour le montant des prestations en cause dans cette affaire, dont nous pourrions rendre CBS responsable du paiement. La convention d'achat aux termes de laquelle ABB a acheté les usines de Westinghouse comprend, en fait, des dispositions relatives à l'indemnité. Certaines de ces indemnités sont exécutoires de ABB en faveur de CBS, y compris une indemnité se rapportant spécifiquement au cas où Westinghouse affiche des coûts, au-delà de ceux pour lesquels elle conserve la responsabilité, par suite de la liquidation partielle d'un régime de retraite déclenchée par les actions de ABB (paragraphe 5.3(f)). ABB a mentionné dans son argumentation que la force exécutoire de ces dispositions d'indemnité exigera l'examen de l'application potentielle du délai de prescription s'appliquant à la présentation des demandes d'indemnité et que, quoi qu'il en soit, la convention d'achat des biens prévoit le règlement des différends soulevés par la convention ou son interprétation par arbitrage (section 17.11).

Les parties ont semblé convenir que le Tribunal ne pouvait pas prendre une décision exécutoire **sur la question de savoir** si la convention d'achat des biens imposait une obligation exécutoire à ABB d'indemniser CBS s'il déterminait que CBS était responsable du paiement des prestations en question dans cette cause. Cependant, CBS a soutenu que le Tribunal avait, tout au moins, « compétence sur la convention » et qu'il pouvait se pencher sur la convention d'achat des biens – et non uniquement sur les dispositions relatives à l'indemnité de cette dernière – pour interpréter les régimes de Westinghouse. Il était important, avançait CBS, que ce Tribunal affirme clairement quelle latitude il avait d'interpréter les modalités de la convention d'achat des biens étant donné qu'un tribunal serait apte à en remettre au Tribunal pour une opinion initiale de la signification de ces termes dans la mesure où ils sont pertinents dans cette cause. À cet égard, la société s'est fondée particulièrement sur la décision de la Cour de l'Ontario (Division générale) dans l'affaire *Ontario Hydro v. Kelly* (1998), 39 O.R. (3d) 107. Nous ne croyons pas que l'interprétation des modalités de la convention d'achat des biens ne soit suffisamment liée à la question en cause dans cette instance, ni à l'expertise spéciale de ce Tribunal, pour qu'un tribunal soit apte à en remettre au Tribunal de cette façon.

Bien que l'avant-propos de chacun des régimes de retraite de ABB fasse référence à la vente des usines de Westinghouse à ABB comme étant le motif de l'établissement du régime de ABB, il mentionne clairement que le régime prévoit le versement des prestations acquises par les participants admissibles après la date d'entrée en vigueur de la vente, affirmant que les prestations acquises par ces mêmes personnes avant la date d'entrée en vigueur de la vente continuent de relever du régime comparable de Westinghouse. La convention d'achat des biens n'est pas incorporée dans les régimes de l'employeur si bien que, pour cette raison, elle n'est pas assujettie à l'interprétation de ce Tribunal lors de la détermination de la responsabilité du versement des prestations en cause dans cette instance.

Cela dit, nous sommes d'avis que certaines dispositions de la convention d'achat des biens pourraient être applicables à cette instance et que le Tribunal pourrait avoir l'occasion d'utiliser la convention d'une façon quelconque pour interpréter les régimes de Westinghouse. La force persuasive des conclusions tirées par le Tribunal à propos de cette convention, lors d'une instance ultérieure devant un adjudicateur visant à résoudre un différend aux termes de cette convention, serait déterminée par l'adjudicateur. La situation ne différerait pas sensiblement

différente de celle où le Tribunal aurait exprimé son opinion sur les modalités de l'un ou l'autre des régimes de retraite de ABB et que ces modalités seraient soulevées dans une instance subséquente.

Question n° 2

Est-il du ressort du Tribunal de constituer ABB partie sans consentement ni demande de la part d'ABB?

Lors de l'instruction de la requête, nous avons indiqué que nous avons décidé de refuser de rendre une ordonnance constituant ABB partie à cette instance et que les motifs de notre décision seraient intégrés aux motifs de notre décision sur la requête en général.

CBS a avancé que le Tribunal a le pouvoir de constituer ABB partie, en vertu de l'autorité générale du paragraphe 89 (11) de la Loi qui se lit ce comme suit :

Le surintendant, la personne qui demande l'audience et les autres personnes que le Tribunal précise sont parties à l'instance devant le Tribunal en vertu du présent article.

Bien que les Règles provisoires de pratique et de procédure pour les instances devant le Tribunal des services financiers prévoient, en termes précis, la constitution de partie uniquement sur présentation d'une demande au Tribunal, CBS a maintenu qu'une partie pouvait être constituée en l'absence d'une telle demande en vertu de la règle 2.02. Cette règle affirme ce qui suit :

Dans les situations pour lesquelles aucune procédure n'est prévue aux présentes, le Tribunal peut prendre les mesures qui s'imposent et qui sont conformes à la loi pour régler efficacement la question.

ABB a maintenu qu'il serait illogique d'invoquer la disponibilité de la règle 2.02 pour cette fin, étant donné que n'importe quelle partie peut présenter une requête pour interrompre sa participation à une instance devant le tribunal en vertu de la règle 42.02. Se fondant sur la règle 42.03, la société a suggéré qu'une telle requête ne pourrait être refusée, bien qu'elle puisse être

assujettie à certaines conditions, notamment au paiement des coûts par la partie qui demande l'interruption de sa participation. En ce qui concerne le paragraphe 89 (11) de la Loi, ABB a maintenu que le pouvoir qu'il confère au Tribunal de préciser les parties à une instance devrait faire l'objet d'une interprétation restrictive, pour éviter qu'il ne serve de mesure coercitive, et signifier simplement que le Tribunal a le pouvoir de préciser les parties parmi celles qui ont présenté une demande pour obtenir ce statut.

Nous n'estimons pas nécessaire de décider si le Tribunal a le pouvoir d'ordonner la constitution de partie d'ABB étant donné que nous ne croyons pas qu'il serait nécessaire ni approprié d'enjoindre ABB de participer à cette instance contre son gré si nous avons le pouvoir de le faire. CBS a appuyé la constitution de partie d'ABB comme partie invoquant que la société possède des renseignements applicables à cette instance qu'elle ne possède pas elle-même, notamment ceux qui se rapportent au départ des employés de ABB qui participaient aux régimes de Westinghouse. Ces renseignements pourraient être difficiles à obtenir si ABB n'était pas partie à l'instance, étant donné que ABB n'est pas présente dans cette compétence à l'heure actuelle. Cependant, ABB a fait savoir, par le truchement de son avocat, que la société coopérerait en obligeant les dirigeants appropriés à répondre aux sommations de ce Tribunal, sous réserve des règles généralement applicables à la participation en réponse à une sommation. Puisque la responsabilité de ABB aux termes de ses régimes et en vertu de la convention d'achat des biens n'est pas directement visée par cette instance, nous ne croyons pas qu'il soit approprié de prendre la mesure inhabituelle d'obliger ABB à participer en tant que partie, particulièrement compte tenu de son offre de coopérer.

Question n° 3

(a) En ce qui concerne les approbations du 28 septembre 2000 des quatre rapports de liquidation déposés par CBS au regard du régime horaire de Westinghouse (London/St. Jean, Burlington et Beach Road) et au regard du régime salarial de Westinghouse (London/St. Jean) :

(i) Le surintendant avait-elle le pouvoir d'annuler les approbations;

(ii) si oui, le surintendant a-t-elle erré en annulant ces approbations?

(iii) si oui, quelles conséquences procédurales ces refus devraient-ils entraîner?

Rien dans la Loi ou dans la *Loi de 1997 sur la Commission des services financiers de l'Ontario* n'autorise le surintendant à repenser, réviser ou à révoquer une décision qu'il a rendue. Il n'existe aucun pouvoir général pour le faire et aucun pouvoir pour le faire lorsque la décision implique l'approbation d'un rapport de liquidation partielle.

En l'absence d'un tel pouvoir, la doctrine *functus officio* entre en jeu. Cette doctrine veut qu'un adjudicateur, qu'il s'agisse d'un tribunal ou d'une entité administrative, ne peut modifier une décision finale qu'il a prise sauf en des circonstances très limitées (voir Brown & Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles), p. 12-80 à 12-90). La doctrine, du moins en ce qu'elle s'applique aux entités administratives, est fondée sur des considérations de politique qui favorisent la finalité des décisions (voir *Chandler v. Alberta Association of Architects* (1989), 62 D.L.R. (4th) 577, p. 596 (C.S.C.)).

Une des exceptions à la doctrine permet à une entité administrative de réexaminer et de corriger une décision prise par erreur, lorsque l'erreur est telle qu'elle rend la décision nulle d'une nullité absolue (voir *Chandler, supra*, p. 597). Lorsqu'une entité administrative est assujettie à une obligation d'équité procédurale, aux termes des principes de la common law, en prenant une décision particulière, le défaut d'obéir à ce devoir frappe la décision de nullité (voir Jones & de Villars, *Principles of Administrative Law* (3^e éd., 1999), p. 231 à 234). Par conséquent, une dérogation à l'obligation d'équité lors d'une prise de décision « finale » fournit à l'entité administrative qui a pris la décision un fondement convenable pour la révoquer et la remplacer par une décision prise conformément à ce devoir.

Le surintendant agit en qualité d'adjudicateur lorsqu'il décide d'approuver ou non un rapport de liquidation partielle en vertu de la Loi et est assujetti à une obligation d'équité dans l'exercice de cette fonction. Ces responsabilités découlent d'une décision de la Cour divisionnaire de l'Ontario dans l'affaire *Re Collins & Pension Commission of Ontario* (1986), 56 O.R. (2d) 274, p. 289,

290, 295 et 296. Dans cette cause le tribunal a déterminé que la Commission des régimes de retraite de l'Ontario, organisme prédécesseur du surintendant, était tenue d'une obligation d'équité envers les participants d'un régime de retraite en examinant une demande de leur employeur, en vertu de la Loi, visant à obtenir le consentement de retirer l'excédent de leur régime de retraite. Cette décision a récemment été confirmée dans la cause *Retirement Income Plan for Salaried Employees of Weavexx Corp. v. Ontario (Superintendent of Pensions)* (2000), 24 C.C.P.B. 154 (addenda aux motifs du jugement à (2000), 26 C.C.P.B. 290) (Cour divisionnaire de l'Ontario) (la décision de la Cour divisionnaire a été confirmée, avec modification du recours, dans une décision non publiée de la Cour d'appel datée le 14 février 2002).

Le véritable différend qui oppose les parties au sujet de la question n° 3 porte vraiment sur la question de savoir quelle obligation d'équité s'applique dans les circonstances de cette affaire et si le surintendant a enfreint les exigences applicables lorsqu'il a pris les décisions initiales d'approuver quatre des rapports de liquidation partielle déposés par Westinghouse.

La Cour suprême du Canada a déclaré dans *Baker c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 817 : « L'obligation d'équité procédurale est souple et variable et repose sur une appréciation du contexte de la loi et des droits visés. » Le tribunal a énoncé cinq facteurs devant être pris en compte pour déterminer les droits procéduraux requis par l'obligation d'équité. L'idée sous-jacente à tous ces facteurs, a affirmé la cour,

est que les droits de participation faisant partie de l'obligation d'équité procédurale visent à garantir que les décisions administratives sont prises au moyen d'une procédure équitable et ouverte, adaptée au type de décision et à son contexte légal institutionnel et social, comprenant la possibilité donnée aux personnes visées par la décision de présenter leur points de vue complètement ainsi que des éléments de preuve de sorte qu'ils soient considérés par le décideur (p. 837).

Voici les facteurs énoncés par la cour :

(a) la nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir (la mesure dans laquelle le processus administratif se rapproche du processus judiciaire est de

nature à indiquer jusqu'à quel point ces principes directeurs devraient s'appliquer dans le domaine de la prise de décisions administratives),

(b) la nature du régime législatif et les termes de la loi en vertu de laquelle agit l'organisme [...décideur...] en question (par exemple, des protections procédurales plus importantes seront exigées lorsque la loi ne prévoit aucune procédure d'appel,

(c) l'importance de la décision pour les personnes visées (plus la décision est importante pour la vie des personnes visées et plus ses répercussions sont grandes pour ces personnes, plus les protections procédurales requises seront rigoureuses),

(d) les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision (ce facteur tient compte des promesses ou pratiques habituelles des décideurs administratifs, reconnaissant qu'il serait généralement injuste de leur part d'agir en contravention d'assurances données en matière de procédures, ou de revenir sur des promesses matérielles sans accorder de droits procéduraux importants),

(e) les choix de procédure que l'organisme fait lui-même à la lumière de ses contraintes institutionnelles (ce facteur reconnaît qu'il faut respecter les choix de procédure du décideur particulièrement quand la loi laisse au décideur la possibilité de choisir ses propres procédures ou quand l'organisme a une expertise dans le choix des procédures).

Dans la cause antérieure *Wiswell v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg* (1965), 51 D.L.R. (2d) 754, la Cour suprême du Canada a conclu qu'un « opposant connu » à une action particulière prise après une audience par une entité quasi judiciaire aurait dû recevoir un avis l'avisant de la tenue de l'audience. L'action en question dans cette affaire concernait la dédensification d'un terrain à laquelle on pouvait s'attendre à ce que l'« opposant connu » (en l'occurrence une association de propriétaires) s'oppose étant donné les représentations contre l'aménagement de forte densité éventuel du terrain en question qu'il avait présentées précédemment à la ville et à son conseil de zonage . Bien que l'avis de l'audience ait été publié dans deux quotidiens locaux, le défaut de la ville de remettre un avis précis à l'association et d'afficher l'avis sur le terrain conformément à ses propres procédures constituaient une dérogation à l'obligation de la ville d'agir de bonne foi et d'écouter les arguments des deux parties à un différend. Le défaut de donner un avis directement à l'association dans ce cas était

particulièrement révélateur car la ville avait communiqué avec l'association quelques mois avant l'audience et lui avait laissé croire qu'elle ne pouvait rien faire de plus à ce stade pour s'opposer à l'aménagement de forte densité du terrain.

Nous devons maintenant nous pencher sur l'application des principes énoncés dans les affaires *Wiswell* et *Baker* aux circonstances de la présente cause.

Nous croyons que, avant l'approbation initiale par le directeur de la Direction des régimes de retraite des trois rapports de liquidation se rapportant au régime horaire de Westinghouse, TCA-Canada était dans une position semblable à celle de l'« opposant connu » de l'affaire *Wiswell*, étant donné qu'il avait indiqué au bureau du surintendant qu'il était intéressé à présenter des arguments faisant valoir que **les prestations de retraite anticipée sur demande de la société** étaient payables aux termes du régime horaire de Westinghouse dans le cadre d'une liquidation partielle. En août 1999, en réponse à une demande de renseignements de TCA-Canada sur quatre des liquidations partielles des régimes de Westinghouse, l'avocat du surintendant a demandé au syndicat s'il entendait présenter des arguments sur la question à savoir si les prestations de retraite anticipée sur demande de la société étaient payables dans le cadre de la liquidation partielle du régime horaire de Westinghouse occasionnée par la fermeture de la Motors Division. L'avocat de TCA-Canada a répondu que son client voulait en effet présenter des arguments à cet égard et, en septembre 1999, TCA-Canada a remis des arguments exhaustifs à l'avocat du surintendant.

Le 3 avril 2000, l'avocat du surintendant a avisé TCA-Canada qu'il avait reçu les quatre rapports portant sur la liquidation partielle des régimes de Westinghouse découlant des fermetures des usines de ABB, promettant de tenir TCA-Canada « au courant des progrès ». Cependant, le surintendant n'a pas demandé à TCA-Canada si le syndicat avait l'intention de présenter des arguments concernant ces rapports et ceux-ci ont été approuvés le 28 septembre 2000 sans la connaissance apparente de TCA-Canada.

CBS a fait valoir que TCA-Canada avait eu la possibilité de présenter des arguments concernant la question des prestations de retraite anticipée sur demande de la société dans le cadre de l'examen de la liquidation partielle du régime horaire de Westinghouse occasionnée par la

fermeture de la Motors Division effectué par le surintendant. Cependant, certaines différences éventuelles dans les faits sous-jacents, ou dans la position adoptée par CBS, eu égard aux liquidations partielles déclenchées par les fermetures des usines de ABB auraient peut-être incité TCA-Canada à présenter des arguments différents dans ce contexte ou, certes, TCA-Canada aurait pu simplement décider de rappeler au surintendant ses arguments précédents s'il avait eu la possibilité de le faire. Dans les deux cas, la possibilité de présenter des arguments aurait pu avoir de l'importance et influencer la décision d'approuver ou non les rapports de liquidation partielle.

TCA-Canada ne peut, cependant, être traité à juste titre d'« opposant connu » eu égard à l'approbation du rapport de liquidation partielle du régime salarié de Westinghouse qui a été annulé subséquemment par le surintendant. En effet, TCA-Canada ne représentait aucun participant à ce régime. Le libellé commun des deux régimes de Westinghouse relativement aux prestations de retraite anticipée sur demande de la société et les circonstances communes ayant occasionné les liquidations partielles des deux régimes ne confèrent pas à TCA-Canada le statut de partie à l'opposition ou au différend au regard de l'instance devant le surintendant concernant la liquidation partielle du régime salarié de Westinghouse.

Nous examinons maintenant les facteurs énoncés dans *Baker* et leur application aux circonstances de la présente cause.

(a) La nature de la décision

La décision du surintendant d'approuver un rapport de liquidation partielle intéresse directement les employés qui ont perdu leur emploi par suite de l'événement ayant donné lieu à la liquidation partielle. En conséquence, étant donné la nature de la décision, il pourrait fort bien y avoir un litige ou un différend entre les parties, en l'occurrence entre un syndicat qui représente les employés affectés par la liquidation partielle et l'employeur, semblable au litige ou au différend qui caractérise les poursuites judiciaires.

(b) La nature du régime législatif

Il est significatif que la Loi, comme l'a affirmé la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Firestone Canada Inc. v. Ontario (Pension Commission)* (1990), 1 O.R. (3d) 122 « visait clairement à avantager les employés » et « en particulier ... fait preuve d'une sollicitude spéciale à l'égard des employés affectés par les fermetures d'usines » (p. 127). Certes, le paragraphe 70 (5) de la Loi oblige le surintendant qui reçoit une demande d'approbation d'un rapport de liquidation partielle à refuser d'approuver le rapport « qui ne protège pas les intérêts des participants et des anciens participants au régime de retraite ». Tout cela porte à croire que les protections procédurales accordées par le surintendant aux employés, particulièrement ceux qui sont affectés par les fermetures d'usines et les liquidations subséquentes des régimes de retraite, comme dans le cas présent, devraient être plus que minimales.

Durant l'audience sur cette requête, nous avons entendu des points de vue différents concernant la question à savoir si la Loi autorise ce Tribunal à examiner, à la demande des participants du régime ou de leur agent de négociation, une décision du surintendant d'approuver un rapport de liquidation partielle. Si tel est le cas, on pourrait déduire que les droits procéduraux de TCA-Canada devant le surintendant, dans cette cause, devraient être tempérés du fait qu'ils ne confèreraient pas à TCA-Canada l'unique possibilité (du moins à défaut de se pourvoir en justice par le biais d'une révision judiciaire) de présenter des arguments contre l'approbation des rapports de liquidation partielle du régime horaire de Westinghouse. Cependant, comme l'a mentionné TCA-Canada dans son argumentation, il est dangereux de trop miser sur le droit de présenter une requête en vue d'obtenir une audience devant le Tribunal car la poursuite d'une telle demande exige un engagement de ressources dont un requérant éventuel pourrait ne pas disposer. Évidemment, un délai considérable est également en jeu puisqu'il faut attendre une audience du Tribunal avant d'obtenir le droit de présenter des arguments.

Nous n'estimons pas nécessaire, dans le cas présent, de décider si quelqu'un aurait le droit, en vertu de la Loi, de présenter une requête pour obtenir une audience devant le Tribunal eu égard à l'approbation par le surintendant d'un rapport de liquidation partielle étant donné que d'autres considérations appuient adéquatement nos conclusions à propos de la question n° 3.

(c) L'importance de la décision pour les personnes visées

Il va sans dire que toute décision du surintendant d'approuver un rapport de liquidation partielle pourrait avoir une extrême importance pour les employés visés, tels que ceux représentés par TCA-Canada. Il est possible que les membres plus âgés de ce groupe et leurs familles comptent particulièrement sur les prestations de retraite anticipée que TCA-Canada aurait fort probablement mis en cause dans cette affaire, lors de l'examen initial des rapports de liquidation partielle du régime horaire de Westinghouse effectué par le surintendant, s'il avait eu la possibilité de le faire.

(d) Les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision

Nous avons conclu que TCA-Canada pouvait légitimement s'attendre à avoir la possibilité de présenter des arguments au surintendant au regard de la requête de CBS en vue d'obtenir l'approbation des rapports portant sur la liquidation partielle du régime horaire de Westinghouse occasionnée par la fermeture des usines de ABB. Une lettre de l'avocat de TCA-Canada à l'avocat du surintendant, datée le 4 octobre 2000, indique que TCA-Canada examinait ces rapports, qu'il avait reçus récemment, et entendait déposer des arguments écrits sous peu. TCA-Canada ignorait apparemment à l'époque que les rapports avaient déjà été approuvés, le 28 septembre 2000.

TCA-Canada pouvait légitimement s'attendre à avoir la possibilité de présenter des arguments au vu de la conduite du bureau du surintendant. Premièrement, ce bureau avait donné à TCA-Canada cette même possibilité lors de l'examen du rapport portant sur la liquidation partielle du régime horaire de Westinghouse occasionnée par la fermeture de la Motors Division. TCA-Canada s'était prévalu de cette possibilité, présentant des arguments sur l'admissibilité aux prestations de retraite anticipée sur demande de l'employeur, que le syndicat pouvait raisonnablement s'attendre à mettre en cause en relation avec les liquidations partielles du même régime occasionnées par la fermeture des usines de ABB. Deuxièmement, l'avocat du surintendant a déclaré à TCA-Canada, dans une lettre datée le 3 avril 2000, que les rapports de ces liquidations partielles étaient arrivés et que TCA-Canada serait tenu au courant.

(e) Les choix de procédure que le surintendant fait lui-même à la lumière de ses contraintes institutionnelles

Bien que le surintendant ait choisi de ne pas inviter TCA-Canada à présenter des arguments au regard des rapports des liquidations partielles du régime horaire de Westinghouse occasionnées par la fermeture des usines d'ABB, nous ne croyons pas que le fait d'accorder une telle possibilité dans ce cas et dans des cas semblables gênerait indûment le processus d'approbation devant le surintendant. Si le surintendant était tenu de donner un préavis et la possibilité de présenter des arguments à tous les participants d'un régime affectés par une liquidation partielle, le processus d'approbation pourrait être indûment entravé. Mais tel n'est pas le cas ici.

Nous avons conclu, par conséquent, que le surintendant avait l'autorité d'annuler les approbations des trois rapports de liquidation liés au régime horaire de Westinghouse car on a enfreint l'obligation d'équité en accordant ces approbations sans avoir donné à TCA-Canada la possibilité de présenter des arguments écrits. Nous ne croyons pas que le surintendant a erré en exerçant ce pouvoir. Par ailleurs, nous avons conclu qu'il n'y a pas eu de manquement à l'obligation d'équité lors de l'approbation du rapport de liquidation lié au régime salarié de Westinghouse. En conséquence, le surintendant n'avait aucun motif d'annuler cette approbation et celle-ci doit être rétablie.

Question n° 4 Est-il du ressort du Tribunal d'ordonner au surintendant de refuser l'approbation des rapports de liquidation partielle du régime horaire de Westinghouse en partant du fait qu'ils ne prévoient pas de prestations spéciales de retraite anticipée aux termes de l'article 6.06 du régime lorsque ce motif n'est pas soulevé dans les avis de proposition pertinents?

Les quatre avis de proposition de refuser l'approbation des rapports de liquidation partielle du régime horaire de Westinghouse n'utilisent pas le défaut de prévoir des prestations spéciales de retraite anticipée pour justifier les refus proposés. Cependant, après avoir cité les motifs précis des propositions, les avis prétendent invoquer, également, tout autre raison susceptible d'être portée à l'attention du surintendant. Or, la Loi exige qu'un avis de proposition comprenne des motifs écrits (voir le paragraphe 89 (4)), mais ne limite pas expressément les audiences demandées devant le Tribunal, au regard d'un tel avis, à l'examen de ces motifs.

Avant la question des avis de proposition, le 9 mai 2001, TCA-Canada a présenté des arguments au surintendant selon lesquels les rapports de liquidation auxquels trois de ces avis (ceux concernant le régime horaire de Westinghouse) font référence étaient incomplets parce qu'ils ne prévoyaient pas le versement de prestations spéciales de retraite anticipée. Une copie de ces arguments a été envoyée à l'avocat de CBS et à l'avocat de ABB. Dans sa requête en vue d'être constitué partie à cette instance, TCA-Canada a également indiqué son intention d'avancer que les rapports de liquidation pertinents ne doivent pas être approuvés parce qu'ils ne prévoyaient pas les prestations spéciales de retraite anticipée envisagées par le régime horaire de Westinghouse. Par conséquent, la société CBS ne peut prétendre d'être étonnée si ce Tribunal fait droit dans cette instance aux arguments selon lesquels les quatre rapports de liquidation partielle afférents au régime horaire de Westinghouse ne devraient pas être approuvés pour défaut de prévoir des prestations spéciales de retraite anticipée.

Nous avons conclu qu'il est de notre ressort d'examiner ce motif éventuel de refus en vertu du paragraphe 89 (9) de la Loi, tel que lu avec le paragraphe 70 (5) de la Loi. Le paragraphe 89 (9) autorise le Tribunal à enjoindre au surintendant « de prendre les mesures que le Tribunal estime qu'il devrait prendre conformément à la présente loi et aux règlements », en association avec une ordonnance au surintendant de donner suite ou de s'abstenir de donner suite à une proposition particulière.

Dans le cas d'une requête en vue d'obtenir l'approbation d'un rapport de liquidation, nous estimons que, généralement parlant, le surintendant devrait refuser une telle approbation, conformément au paragraphe 70 (5), si le rapport « ne répond pas aux exigences de la [...] loi et des règlements, ou [...] ne protège pas les intérêts des participants et des anciens participants au régime de retraite ». À notre avis, un rapport de liquidation partielle qui ne prévoit pas le versement aux participants admissibles du groupe de liquidation partielle des prestations spéciales de retraite anticipée prévues par le régime « ne protège pas les intérêts des participants et des anciens participants au régime de retraite ». Même si le surintendant peut passer pour avoir implicitement rejeté l'argument selon lequel des prestations spéciales de retraite anticipée sont payables aux termes du régime horaire de Westinghouse, ce Tribunal peut réexaminer cet argument étant donné que le Tribunal est autorisé, en vertu du paragraphe 89 (9) à « substituer son opinion à celle du surintendant » en enjoignant au surintendant « de

prendre les mesures que le Tribunal estime qu'il devrait prendre conformément à la [...] loi et aux règlements ». Comme l'a déclaré le Tribunal dans ses motifs des ordonnances, datés le 8 janvier 2002, dans l'affaire *Independent Order of Foresters v. Superintendent of Financial Services et al.*, dossier P0155-2001 du TSF, le Tribunal ne se contente pas d'examiner les décisions ou les décisions proposées du surintendant, il entend chaque cause *de novo* (p. 4).

Lorsqu'une question est soulevée devant le Tribunal sans le bénéfice de conclusions à propos des faits sous-jacents, en cas de contestation, ou sans l'opinion arrêtée du surintendant, le Tribunal aurait le droit, en vertu du paragraphe 89 (9) de renvoyer l'affaire au surintendant pour qu'il tire les conclusions appropriées et prenne position sur la question. Cependant, nous croyons que la démarche de référence reste à la discrétion du Tribunal et que le paragraphe 89 (9) permet également au Tribunal de traiter une telle question au titre de première impression. Si une détermination des faits est nécessaire, le Tribunal possède ses propres procédures pour l'effectuer.

Nous déterminons, par conséquent, que le Tribunal est autorisé à ordonner au surintendant de refuser l'approbation des rapports de liquidation partielle du régime horaire de Westinghouse en partant du fait qu'ils ne prévoient pas de prestations spéciales de retraite anticipée aux termes de l'article 6.06 de ce régime, même si ce motif de refus n'a pas été soulevé dans les avis de proposition pertinents. Évidemment, la question de savoir si ce régime exige le versement de telles prestations, dans les circonstances de la présente cause, doit être examinée lors de l'audience sur le bien-fondé dans cette instance.

Ordonnance

Eu égard à nos conclusions sur la question n° 3, nous ordonnons au surintendant d'éviter de donner suite à la proposition de refuser l'approbation du rapport de liquidation partielle du régime de retraite de Westinghouse, numéro d'enregistrement 526632 (le régime salarié) au regard des activités poursuivies par Westinghouse à ses usines de London, Ontario et St. Jean, Québec. Nous ordonnons également au surintendant d'émettre sans tarder une nouvelle approbation de ce rapport de liquidation partielle datant d'aujourd'hui. En conséquence, l'intitulé décrivant les questions sur lesquelles porte cette instance et identifiant les parties sera modifié par

l'élimination du sixième paragraphe dans lequel il est fait référence à ce rapport de liquidation partielle particulier.

Comme nous l'avons mentionné dans notre discussion de la question n° 2, nous avons refusé, lors de l'audience relative à cette requête, de rendre une ordonnance constituant ABB partie à cette instance. Ce refus sera réputé être en vigueur à compter de la date de ces motifs.

DATÉ à Toronto, ce 4^e jour de mars 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

"C.S. Moore"
C.S. Moore, membre du Tribunal
et du comité