

Superior Court of Justice, Divisional Court

Citation: Régie des rentes du Québec v. Commission des régimes de retraite de l'Ontario
Court File No.: 98-DV-183
Date: 2000-07-26

Charbonneau, Sedgwick and Aitken JJ.

Counsel:

Charles Gibson and Thomas Wallis, for applicant, la Régie des rentes du Québec.

Alex Turko and Stan Sokol, for respondent, la Commission des régimes de retraite de l'Ontario.

Lawrence E. Ritchie and Christopher P. Naudie, for intervener, McColl-Frontenac Petroleum Inc.

Anne Sheppard, for intervener, Léo Deschamps.

The judgment of the court was delivered by

CHARBONNEAU J.:—

THE NATURE OF THIS PROCEEDING

[1] In March 1997, the intervener McColl-Frontenac Petroleum Inc. ("McColl-Frontenac") made an application to the Respondent Pension Commission of Ontario ("Commission") under the *Pension Benefits Act*, R.S.O. 1990, c. P.8 (the "Ontario Act"), to obtain the Commission's consent to the withdrawal of the surplus remaining in the Revised Pension Plan (the "Plan") of Leco Inc., a predecessor corporation to McColl-Frontenac. In its decision rendered on June 26, 1997, the Commission approved the payment of the surplus to McColl-Frontenac in accordance with the procedural framework of the Ontario Act and pursuant to its powers as the designated "major authority" under the terms of the Memorandum of Reciprocal Agreement entered into by the Commission, the Applicant and other provincial pension authorities in 1968 (the "Reciprocal Agreement").

[2] The Applicant, the Régie des rentes du Québec (the "Régie"), brings this application for judicial review of the Commission's decision. The Régie says that the Commission ought to have applied Québec pension legislation to Québec members of the Plan and that its decision should be quashed and the matter remitted to the Commission for reconsideration.

GENERAL BACKGROUND TO THE APPLICATION

[3] In March 1997, McColl-Frontenac, as plan sponsor, filed its surplus application with the Commission to obtain its consent to the withdrawal of the surplus. At all material times, the Plan included members in Ontario and Québec, but the majority of members reported to work in Ontario. Accordingly, under the terms of the Reciprocal Agreement, the Plan was registered solely with the Commission in Ontario and the Commission acted as the "major authority" in relation to the Plan.

[4] The Reciprocal Agreement exists to give effect to the mutual delegation of authority between provincial pension authorities where a pension plan covers employees in more than one province. It includes the following provisions:

AND WHEREAS the said signatories have deemed it desirable that statutory functions and powers in respect of any one pension plan be exercised by one signatory only, acting both on its own behalf and on behalf of any other signatory having statutory functions and powers in respect of such plan;

1.

.....

d) "major authority" means, with respect to a plan, the participating authority of the province where the plurality of the plan members are employed (save that members employed in a province not having a participating authority shall not be counted);

e) "minor authority" means, with respect to a plan, the participating authority of any province where one or more plan members are employed, but does not include the major authority.

2. The major authority for each plan shall exercise both its own statutory functions and powers and the statutory functions and powers of each minor authority for such plan.

3. Any authority may except itself from the operation of section 2 in respect of a specific plan by giving written notice to that effect to the major authority (or, if the major authority is the excepting authority, then to all the minor authorities) for such plan; and in such event the excepting authority shall be deemed not to be a participating authority in respect of the such plan.

.....

8. A major authority acting pursuant to section 2 shall fully inform each minor authority as to the exercise of any functions and powers exercised on behalf of such minor authority.

9. Where a major authority is rutable to exercise a particular power of enforcement available to one of the minor authorities, it shall so advise that minor authority.

10. Participation by any authority in the foregoing Administrative Arrangement commences upon the date it becomes a signatory to this Memorandum ...

[5] The Régie is a statutory body established under the laws of Québec, and exercises responsibilities for the administration and regulation of pension plans within the Province of Québec. The Régie exercises its functions and powers pursuant to the *Supplemental Pension Plans Act*, R.S.Q., c. R-15.1 (the "Québec Act"). At all material times, since 1981, when the plan's registration was transferred from Québec to Ontario, up to the Commission's decision,

the Commission has acted as the major authority and the Régie has acted as the minor authority in relation to the Plan under the Reciprocal Agreement.

[6] Pursuant to its delegated powers as major authority, at its meeting on June 26, 1997, the Commission approved the payment of the surplus to McColl-Frontenac. It did so in accordance with the provisions of the Ontario Act.

[7] The Plan specifically provided as follows:

13.6. The Plan shall be construed and administered in accordance with the laws of the Province of Québec, the Province of Ontario and the rules of the Department of National Revenue.

.....

14.2 ... in the event of the termination of the Plan, the Employer shall not be obligated to make any further contributions to the Plan and, if there be any excess to the Plan after the benefits accrued under the Plan have been purchased from an Insurance Company, such excess amount shall be paid to the Employer. It is provided, however, that the provisions of any *Pension Benefits Act* to which the Plan is subject will be applied on termination of the Plan.

[8] The Plan was terminated and wound up as of June 16, 1987. The wind-up report for the Plan indicated the existence of the surplus. On July 22, 1988, the Superintendent of Pensions of Ontario approved the payment of basic benefits to employees in accordance with the wind-up report. The Superintendent communicated to McColl-Frontenac that it might apply to the Commission for withdrawal of the surplus under the terms of the Ontario Act.

[9] The wind-up was effected under the terms of the Ontario Act. From 1987 until the Commission's decision on June 26, 1997, McColl-Frontenac had no dealings or communications with the Régie in relation to the administration and termination of the Plan.

[10] In June 1993, McColl-Frontenac advised the Superintendent that it was proceeding with an application to withdraw the surplus. Pursuant to the procedures established under the Ontario Act, McColl-Frontenac was required to pursue two separate and independent steps:

(1) An application to the Commission to obtain its consent to the withdrawal of the surplus; and

(2) An application to the Ontario Court (General Division) (now the Superior Court of Justice) to obtain its authorization to the withdrawal of the surplus.

[11] On January 8, 1997, McColl-Frontenac filed a formal notice of the surplus application under step (1) with the Commission. In accordance with the requirements of the Ontario Act, a copy of the Notice was forwarded to members and former members of the Plan in Québec (including Mr. Deschamps). As well, a newspaper notice was published in the Québec press. The Notice disclosed that McColl-Frontenac would be making the surplus application to the

Commission, and indicated that interested persons could make written submissions within 44 days to the Commission at an indicated address.

[12] In February 1997, a number of members (including Mr. Deschamps) wrote the Commission and objected to the distribution of the surplus to McColl-Frontenac. At that time, none of these members disputed the Commission's jurisdiction to apply the Ontario Act procedures to the surplus application or raised the issue of the arbitration procedure provided by the Québec Act for withdrawal of surplus applications.

[13] In March 1997, McColl-Frontenac filed its surplus application. The surplus application specifically disclosed that there were former members of the Plan located in Québec.

[14] On April 23, 1997, Mr. Taillon, an actuarial consultant for Le Syndicat national des employés de Leco Inc. (CSN) ("Union") wrote the Commission on behalf of the Québec members of the Plan and identified a number of objections to the proposed distribution of the surplus to McColl-Frontenac. One of these objections was that, as to the Québec members, the surplus application ought to be determined on the basis of the arbitration procedure under the Québec Act. Mr. Taillon states:

1. — The Union represents Québec members and the issue must be settled on the basis of the provisions of the Québec *Supplemental Pension Plans Act* (the SPPA). This law specifically provides that a member may request arbitration if no agreement is reached on surplus distribution. *Please note that it is effectively the intention of the Union to request arbitration to decide who will be entitled to the surplus and what share of that surplus will revert to the Québec members (see sections 230.1 and following of the SPPA).*
[Translation.]

[15] The Régie received a copy of Mr. Taillon's letter from him. Its staff had a number of prior telephone discussions with Mr. Taillon regarding the surplus application in March and April 1997.

[16] The Registrar of the Commission responded to Mr. Taillon's letter on April 24, 1997, stating that the Commission would consider Mr. Taillon's representations, and invited him to submit further documentation. The Registrar did not indicate whether the Commission would apply the arbitration procedure under the Québec Act to the surplus application.

[17] On June 10, 1997, the Registrar of the Commission wrote Messrs. Taillon and Deschamps separately to advise them of the upcoming hearing, and that they were both entitled to make written submissions with respect to the surplus application, and could attend the Commission's meeting on June 26, 1997. These separate letters specifically enclosed a copy of the report prepared by the Superintendent's Staff in relation to the surplus application, dated June 6, 1997. The report expressly noted that Mr. Taillon had previously objected to the surplus application on the ground that "the provisions regarding arbitration under the [Québec Act] were applicable".

[18] On June 26, 1997, the Commission convened its scheduled meeting to consider the surplus application. At the meeting, the Commission rendered its decision, consenting to the

payment of the surplus to McColl-Frontenac.

[19] On that date, Mr. Deschamps wrote the solicitors for McColl-Frontenac to request arbitration under the Québec Act. The letter was copied to the Commission, but it was not received by the Commission until 1:35 PM. on June 27, 1997. The solicitors for McColl-Frontenac only replied to Mr. Deschamps on October 17, 1997.

[20] On July 9, 1997, the Commission transmitted its decision in writing to McColl-Frontenac indicating that it had consented under the Ontario Act to the withdrawal of the surplus by McColl-Frontenac. The letter was copied to Mr. Taillon, Mr. Deschamps and other members of the Plan but not to the Régie, which up to that point had not communicated with the Commission about the surplus application. The Commission did not give written reasons for its decision.

[21] On July 14, 1997, the Régie communicated directly with the Commission by telephone for the first time about this surplus application. The Commission advised the Régie that it had consented to the withdrawal of the surplus over the opposition of the Québec members. The representative of the Régie reported these communications to her supervisor.

[22] On July 17, 1997, the Régie wrote Mr. Deschamps, indicating that it had already been informed of the decision by the Commission, and that the Régie was aware that the members contemplated an appeal. The next day, the Régie wrote the Commission requesting additional information with respect to the Plan and a copy of its decision. The Commission never replied to this letter although the letter raised questions about the applicability to Québec members of the Québec Act and its arbitration procedure to McColl-Frontenac's surplus application

[23] In October 1997, Mr. Deschamps wrote the Régie and requested the intervention of the Régie on the ground that the employer had refused to apply the arbitration procedure. In response to this request, on November 12, 1997, the Régie wrote the Commission. The Régie advised the Commission that it objected to the decision on the ground that the arbitration procedure should have been applied. On or about November 26, 1997, the Régie rendered a decision whereby it purported under section 3 to exempt itself from the operation of the Reciprocal Agreement in relation to the Plan.

[24] On December 2nd, 1997, the Régie issued a further order rescinding the consent to the distribution of the surplus granted by the Commission earlier as it affected the Québec members of the plan. The Régie wrote to the solicitors for McColl-Frontenac requiring that the surplus application be submitted to arbitration as required by the Québec Act. On December 22nd, McColl-Frontenac brought an application for judicial review in Québec Superior Court challenging this decision by the Régie. This application was dismissed by Madam Justice Julien on November 26, 1998. [See *McColl-Frontenac Petroleum Inc. v. Québec (Régie des rentes)* (1998), 20 C.C.P.B. 18.] That dismissal is presently under appeal to the Québec Court of Appeal.

[25] The Ontario Act allows for an appeal to this court within 30 days of the Commission's decision. An appeal was begun in March 1998 in Ontario by Mr. Deschamps and the Union for judicial review of the Commission's decision. This appeal was abandoned in August 1998.

McColl-Frontenac began an application in the Superior Court of Justice for Ontario on November 19, 1997, for the court's authorization to the withdrawal of the surplus in accordance with the requirements of the Ontario Act. On February 10, 1998, the Régie commenced this application in the Divisional Court for judicial review of the Commission's decision dated June 27, 1997. At the request of the parties, McColl-Frontenac's application to the Superior Court of Justice, dated November 19, 1997, was adjourned *sine die* pending the decision of this court on the present application.

THE POSITION OF THE RÉGIE

[26] The position of the Régie may be summarized as follows.

[27] The Ontario Act can only apply to employees in Ontario. The provincial legislature cannot extend its effect beyond its own borders. Only the Québec legislature could pass a law that the legislative regime of another province would apply to employees in Québec. In the particular circumstances of this case, Québec has not done so.

[28] The Reciprocal Agreement only has the effect of delegating the administrative functions and powers of the Régie to the Commission. When deciding the merits of the surplus application, the Commission had to apply Québec law to that portion of the application which affected Québec employees. The standard of review in such a case should be correctness. As to Québec members, the Québec Act only provides for referral of such application to arbitration. The Commission could not make a decision which the Régie itself was not empowered to render under Québec law. Therefore, the decision is clearly incorrect.

[29] Even if the standard of review is patent unreasonableness, by not considering and applying Québec law, the Commission's decision, insofar as it affected the Québec members of the Plan, was patently unreasonable.

[30] Further, the Commission breached the Reciprocal Agreement by not properly informing the Régie of its actions, contrary to section 8.

THE POSITION OF MR. DESCHAMPS

[31] In addition to supporting the position of the Régie, Mr. Deschamps submits that the Commission's decision is patently unreasonable because the Commission failed to transmit written reasons for its decision which it is strictly required to do by section 79(5) of the Ontario Act.

THE POSITION OF MCCOLL-FRONTENAC

[32] McColl-Frontenac first submitted that the application should be dismissed on the following preliminary grounds:

1. The Régie has no statutory or constitutional authority to bring this application;

2. The Régie has no private or public standing to seek judicial review of the decision;
3. The Régie failed to exhaust its alternative remedies prior to seeking judicial review of the decision;
4. The Régie has acted with unreasonable delay in seeking judicial review;
5. The Régie is effectively seeking to circumvent the expired appeal period; and
6. The Régie and Mr. Deschamps have, by their conduct, waived their rights to object to the Commission's procedure.

[33] McColl-Frontenac further submits that the application should be dismissed on its merits on the following grounds:

1. The Commission is a specialized administrative tribunal, and its decisions should be subject to a high level of curial deference. This decision should only be subject to judicial intervention if it is patently unreasonable, which it is not.
2. There is no evidence that the Commission failed to consider the potential application of Québec law.
3. The Commission's decision was reasonable. The decision was consistent with the established understanding and practice within the pension industry, recognized and fostered by provincial pension authorities under the Reciprocal Agreement.
4. In any event, the Commission's decision was correct. The signatories to the Reciprocal Agreement delegated to the major authority by section 2, their "statutory functions and powers", to apply a single uniform procedural framework for the registration, regulation and termination of an inter-provincial pension plan. In this instance, the Commission properly exercised its delegated powers as major authority and determined the surplus application in accordance with the procedural framework of the Ontario Act.
5. In any event, the Commission's decision was correct as a matter of Québec law, since the Québec arbitration procedure did not apply in this particular case because:
 - (a) The Régie and the intervener Leo Deschamps failed to deliver a formal application for arbitration prior to the decision;
 - (b) The legal rules governing the determination and allocation of surplus assets of a terminated pension plan constitute "solvency standards" which are subject to a specific exemption under the Québec Act;
 - (c) The arbitration procedure under the Québec Act can only be applied to surplus assets of a plan that, at termination, covers employees located exclusively in Québec. Under Québec law, a pension surplus cannot be legally apportioned after termination

into discrete amounts of surplus attributable to employees in different provinces.

THE COMMISSION'S POSITION

[34] The Commission takes no formal position on the merits of the application by the Régie nor did it file any additional evidence or material. However, counsel did make the following submissions:

1. The Commission proceeded conscientiously and in good faith on what it understood was the proper practice at that time;
2. Section 79(5) of the Ontario Act should be interpreted to mean that written reasons are only transmitted when written reasons are actually given. Reasons are as a matter of practice only given when the nature of the procedure requires them. There is no positive duty to give reasons in every case;
3. Section 8 of the Reciprocal Agreement does not set out any specific manner how or when a major authority is to "inform" a minor authority as to an exercise of the functions and powers of the minor authority. Section 8 is, however, expressed in the past tense so that it should be interpreted to mean after the function or power has been exercised.
4. In previous cases where the surplus attributable to Québec employees was severed by the Commission and dealt with by arbitration in Québec, for example in *The Great-West Life Assurance Company Canadian Agents Pension Plan*, a decision made by the Commission on March 26, 1998 (Applicant's Record Vol. I, Tab 4(K), pp. 153-4), the Commission was not asked to adjudicate this issue. Rather the matter proceeded in that fashion because of previous agreement or accommodation between the parties to the plan.
5. A new procedural framework for surplus applications involving employees in more than one province was put in place by the Commission only after this case, at the request of the Régie.
6. The standard of review should be the one established by the Ontario Court of Appeal in *GenCorp Canada Inc. v. Ontario (Superintendent, Pensions)* (1998), 158 D.L.R. (4th) 497, 503, that the reviewing court will only intervene if the Commission's decision is not reasonable *simpliciter*.

ANALYSIS

THE PRELIMINARY OBJECTIONS

1. Absence of statutory or constitutional authority

[35] Mr. Ritchie correctly points out that a provincial legislature has no constitutional jurisdiction to promulgate legislation intended to operate beyond the territorial limits of the

province. As an extension of this constitutional principle, no provincial court or administrative tribunal established by provincial legislation may operate or extend its process or exercise its statutory functions or powers beyond the territorial limits of the province.

[36] In support of the above principles McColl-Frontenac relies on the cases of *McGuire v. McGuire and Desordi*, [1953] O.R. 328, [1953] 2 D.L.R. 394 (C.A.), and *Ewachniuk v. Law Society of British Columbia* (1998), 156 D.L.R. (4th) 1 (B.C.C.A.). In both cases the provincial tribunal was attempting to exercise its functions and powers beyond the provincial territory for which it was created. The question becomes whether in bringing this application the Régie is exercising its regulatory functions and powers?

[37] The functions and powers of the Régie are to regulate pension plans covering Québec employees. By virtue of section 249 of the Québec Act, the Régie may enter into agreements with another provincial pension agency to, among other things, delegate its powers to that agency. When it brings an application in Ontario to have the Commission comply with the terms of the agreement the Régie is not carrying on its regulatory functions. At no time is the jurisdiction of the Commission to hear McColl-Frontenac's application being challenged. The Régie is not trying to substitute itself for the Commission in this matter. In fact it is simply asking that the matter be referred back to the Commission so that the Commission may deal with it in accordance with the Reciprocal Agreement. The Régie is attempting to enforce the terms of the Agreement. Such an action can only be brought against the Commission in Ontario. The right of the Régie to take such action must be necessarily implied from the Agreement itself, and the Commission must be deemed to have accepted this right when it entered into the Agreement.

[38] McColl-Frontenac argues that in any event the Régie has not been given the specific statutory power to bring this action and that without such express authority it lacks legal capacity to do so. McColl-Frontenac relies on the decision of the Supreme Court of Canada in *Director of Investigation and Research v. Newfoundland Telephone Co.*, [1987] 2 S.C.R. 466, 45 D.L.R. (4th) 570 *sub nom. Newfoundland Telephone Co. Ltd. v. TAS Communications Systems Ltd.* That case makes it clear that while statutory authority to be a party to legal proceedings is required, that authority may be either expressed or implied. The Québec Act gives the Régie all the powers and capacities of a natural person. Coupled with that it gives the Régie the power to enter into the Reciprocal Agreement. It is a reasonable interpretation of the statute to conclude that the Québec Act at the very least grants the Régie the implied authority to bring this application in order to enforce the Agreement.

2. *Absence of private or public standing*

[39] McColl-Frontenac contends that the Régie is not an aggrieved person nor has it suffered an injury to an identifiable personal interest. As a result thereof it does not have private standing to bring this application. McColl-Frontenac further submits that the Régie does not have public standing because it does not have a genuine interest in the Commission's proceeding and there are other reasonable and effective means by which this particular issue could have been brought before the courts.

[40] As a party to the Reciprocal Agreement, the Régie alleges that the Commission

breached that Agreement. If the Régie were right in its position it would certainly qualify as an aggrieved party. The question raised is certainly a serious and justiciable issue which can only be addressed in the context of an application for judicial review. The Régie was not a party to the surplus application and therefore could not appeal from the Commission's decision. The only way of correcting this particular decision of the Commission, if need be, is by bringing the present application for judicial review. Moreover, counsel for all parties have submitted that the present application is of utmost importance to the pension industry. We are all of the view that the Régie has public standing to bring this application.

3. Alternative remedies, unreasonable delay and waiver

[41] We are all of the view that the evidence does not warrant a dismissal of this application on any of these grounds.

[42] The Régie was aware in general terms that a surplus application was being made and that the plan in question included Québec employees. Moreover it knew as a result of Mr. Taillon's letter, dated April 24, 1997, that the Québec members were asking that the Québec Act apply and that the matter be referred to arbitration. Under the terms of the Reciprocal Agreement, the Régie had delegated to the Commission its functions and powers to deal with this application.

[43] McColl-Frontenac argues that on the basis of the facts of this case, the Régie ought to have excepted itself under paragraph 3 of the Reciprocal Agreement in respect of this particular Plan, before the Commission made its decision. This is not a reasonable position unless it is established that the Régie could have known in advance what the Commission's decision would be. This is not an inference that can be made from the evidence before the court. The Commission did not inform the Régie in advance how it intended to rule on this issue. The Commission did not provide any information about its decision to the Régie until an officer of the Régie called the Commission on July 14th, some 18 days after the hearing.

[44] The notes of that conversation and the subsequent letter of July 18th clearly establishes that there was, to say the least, a breakdown in communication between the two agencies. The two officials would appear to be talking about two different things.

[45] Furthermore, the Commission never replied to the letter of the Régie dated July 18, 1997, although the Régie was asking for relevant information on the very issue before this court. Subsequently, the Régie took steps to except itself under the Reciprocal Agreement and rescinded the order of the Commission. It was not unreasonable for the Régie to then attempt to solicit the co-operation of McColl-Frontenac in an effort to settle the matter without recourse to the courts. In the circumstances there is neither unreasonable delay nor waiver of rights by the Régie.

THE STANDARD OF REVIEW

[46] The Ontario Court of Appeal has recently held that the Commission is an expert and specialized tribunal and that its decisions are generally subject to a "considerable degree of curial deference." A decision by the Commission within its specialized mandate is subject to

review according to a standard of "reasonableness *simpliciter*". Even more recently, the Divisional Court has held that procedural rulings of the Commission in respect of a surplus application are within the tribunal's "particular expertise" and are therefore subject to "considerable deference" on review.

GenCorp Canada Inc. v. Ontario (Superintendent, Pensions) (1998), 158 D.L.R. (4th) 497 (Ont. C.A.), at pp. 502-505 *C.U.P.E. Local 185 v. Etobicoke (City)* (1998), 17 C.C.P.B. 278 (Ont. Div. Ct.), at pp. 279-80

[47] There is no reason to depart from the application of this standard of review in this case. The Régie does not challenge the jurisdiction of the Commission to deal with the surplus application. Notwithstanding Mr. Ritchie's able argument to the contrary, the evidence overwhelmingly establishes that the Commission made a deliberate choice to apply the Ontario Act to all members of the Plan including Québec members, to the complete exclusion of the procedure provided under the Québec Act. The real issue in this case is whether the Commission's interpretation of the Reciprocal Agreement and hence its decision to apply the provisions of the Ontario Act exclusively was reasonable in all the circumstances.

WAS THE COMMISSION'S DECISION REASONABLE?

[48] McColl-Frontenac makes three submissions on this point.

1. The decision is reasonable because it was consistent with the established understanding and practice within the pension industry, recognized and fostered by provincial pension authorities.
2. The decision is not only reasonable but it is correct. The purpose of the Agreement was to facilitate and harmonize the regulation of inter-provincial pension plans. In order to achieve this aim file parties to the Agreement delegated to the major authority the power to apply a single uniform procedural framework to all aspects of pension regulation including surplus application. The Commission's decision is therefore in accordance with the fundamental purpose and intent of the Reciprocal Agreement.
3. The decision was not only reasonable but correct since the Québec arbitration procedure did not apply even as a matter of Québec law.

[49] Dealing with the last point first, the submission that a formal request was not made and, therefore, that the arbitration procedure was not triggered is not supported by the evidence. Mr. Taillon's letter clearly indicates that arbitration was being requested. Moreover, under Québec law the evidence does not establish that a specific formal application is required to trigger the arbitration procedure. In any event, in the absence of an agreement between the employer and a requisite number of plan members, arbitration appears to have been the only available procedure under Québec law.

[50] Further, McColl-Frontenac contends the Québec Act specifically exempts the surplus application from arbitration by virtue of the specific exemption for "solvency standards". A reasonable interpretation of the words "solvency standards" cannot be said to include surplus

applications. Regulation of solvency standards mainly arises while a pension plan is ongoing. Surplus applications arise only after a plan has been terminated and wound up.

[51] Finally, McColl-Frontenac submitted expert evidence to the effect that under Québec law a pension surplus cannot be legally apportioned after termination of a plan. That evidence is far from convincing. The evidence of the Régie to the contrary is much more convincing. In addition, this court cannot overlook the decision of Madam Justice Julien who clearly indicates she sees no difficulty with such an apportionment. The evidence reveals that other surpluses have been apportioned after termination, for example The Great-West Life pension plan surplus. See item 4 in paragraph [34] above.

[52] In order to properly deal with the other two grounds raised by McColl-Frontenac, it is necessary to refer more extensively to the sections of the Québec Act and the Ontario Act which grant power to their respective pension authorities to enter into reciprocal agreements. I will also refer to other sections of the Québec Act which specifically exempt certain aspects of interprovincial plans from Québec law and also relevant interpretation bulletins issued by both pension authorities.

[53] Section 249 of the Québec Act states:

249. The Régie may enter into agreements according to law with any government, government department, international body or agency of a government or international body for the purposes of this Act.

The *agreements may*, in particular,

(1) where a pension plan is governed both by this Act and by an Act of a legislative body other than the Parliament of Québec, *determine on what conditions and to what extent each Act applies to the plan in respect of the employees referred to in section 1 who are parties to the plan* and prescribe any other rule applicable to the plan;

(2) *determine on what conditions and to what extent this Act applies to benefits or assets transferred from a pension plan governed by this Act to a pension plan governed by an Act of a legislative body other than the Parliament of Québec,*

(3) *provide for the delegation of powers that this Act confers on the Régie or that an Act of a legislative body other than the Parliament of Québec confers on a similar agency.*

Every agreement bearing on a matter referred to in the second paragraph must be tabled in the National Assembly within 15 days after the date on which it is entered into if the Assembly is in session or, if not, within 15 days after the opening of the next session or resumption. *The agreement acquires force of law from the time it is tabled in the National Assembly.* [Emphasis added.]

[54] Section 95 of the Ontario Act states:

95(1) The Commission may, subject to the approval of the Lieutenant Governor in

Council,

(a) *enter into agreements* with the authorized representatives of another province or the Government of Canada to provide *for the reciprocal application and enforcement of pension benefits legislation*, the reciprocal registration, audit and inspection of pension plans and for the inspection of pension plans and for the establishment of a Canadian association of pension supervisory authorities;

(b) authorize a Canadian association of pension supervisory authorities to carry out such duties on behalf of the Commission as the Commission may require; and

(c) *delegate to a pension supervisory authority or the government of a designated province such functions and powers under this Act as the Commission may determine* and the Commission may accept similar delegations of functions and powers from a pension supervisory authority or the government of a designated province.

(2) Where a pension plan required to be registered in Ontario is registered in a designated jurisdiction, *the Commission by order may limit the application of this Act and the regulations to the pension plan and authorize the application of the law of the designated jurisdiction in respect of the pension plan.* 1987, c. 35, s. 96. [Emphasis added.]

[55] The statutory provisions of the Québec Act and the Ontario Act are broad enough to authorize the Régie and the Commission to enter into an express agreement as to when one or the other, as major authority, will recognize and apply the law of the minor authority. They did not do so in the Reciprocal Agreement. According to the record before the Court, they did not do so prior to the Commission's decision on June 26, 1997. The reasonableness of the Commission's decision on that date, therefore, does not depend on the provisions of the Reciprocal Agreement.

[56] What is also of importance is that sections 21, 53 and 92 of the regulations enacted pursuant to the Québec Act specifically exempts inter-provincial plans from the provisions of the Québec Act dealing with registration, inspection, solvency requirements and investment rules. [See *General Regulation respecting Supplemental Pension Plans*, R.R.Q. 1981, c. R-17, r. 1.] It is reasonable to conclude that only the items specifically mentioned were intended to be exempted.

[57] In a publication providing annotations and comments on the Québec Act, August 1996, the Régie had this to say about reciprocal agreements:

Pursuant to these agreements it is provided that, in Québec, the law which applies to the pension plan will be applied to the individual rights of workers (*for example, the individual rights of Ontario workers are governed by the law of Ontario*) while the "collective" aspects of the plan such as registration, inspection, solvency and investments which are subject to sections 21, 53 and 92 of the *General Regulation respecting Supplemental Pension Plans* (these sections are still in effect pursuant to Section 69 of the Regulation) — are governed by the law of the place where the greatest number of members work. To

give effect to these arrangements, *the other provinces who are parties thereto* (as well as the Northwest Territories and Yukon Territory) *have adopted rules similar to those in effect in Québec*. It is therefore incumbent upon the authority responsible for the supervision of pension plans in each province *to apply the appropriate law to each of the members ...* [Translation; emphasis added.]

[58] In its June 1992 information bulletin, the Commission had this to say about reciprocal agreements:

Currently, the pension benefits legislation of a particular province or territory of Canada applies to members employed in that province or territory. Plans which have employees in various provinces *must therefore apply the laws of more than one jurisdiction to the same plan. The existing Reciprocal Agreement among pension regulators, signed in 1968, requires pension regulators to administer the pension laws of other jurisdictions in relation to those plan members employed in such other jurisdictions.*

Sponsors of multi-jurisdictional plans face the administrative burden and added expense of applying a patchwork of differing (and sometimes contradictory) legislative requirements to various members of the same plan. As a result, *a practice has been established whereby the rules of the jurisdiction of a member's employment are applied to benefit entitlement issues, (e.g. vesting) but the jurisdiction of registration of the plan are applied to administrative issues (such as payment of fees, filing, disclosure, accounting and auditing, etc.).*

The practice of distinguishing entitlement issues from administrative issues has helped to reduce the administrative burden on multi-jurisdictional plans. However, the informal agreement has proved to be inadequate in accounting for differing approaches to benefit and *surplus entitlement* taken by the various provinces. [Emphasis added.]

[59] McColl-Frontenac submits that there was a practice adhered to by both the Régie and the Commission which allowed the Commission to deal with the surplus application solely under the Ontario Act. First of all there is nothing in the interpretation bulletins to support this position. In fact the interpretation bulletin of the Commission is to the contrary since it raises the fact that "the informal agreement has proved to be inadequate in accounting for differing approaches to benefit and *surplus entitlement* taken by the various provinces". In other words, the administrative practice may work when the rules of both provinces are the same but not when they differ. In this particular case the rules differed substantially. In fact, the Régie did not have the power to decide surplus allocation. The Commission could not even rely on the powers delegated to it by the Régie.

[60] McColl-Frontenac placed reliance on an article published in February 1999 by Mr. Martin Rochette the expert who testified on behalf of the Régie on this application. In that article, Mr. Rochette indicates that a general understanding had developed in the industry over the last 30 years to the effect that certain aspects of the administration of a plan, including surplus distribution, would be dealt according to the law of the major authority. However, this statement is qualified by his further statements in the same article that (1) as the law stands "the major authority must apply the law of the minor authority" and (2) "the Régie and the

Commission have more or less endorsed" this practice. It is also noteworthy that in his affidavit and during his cross-examination, Mr. Rochette has steadfastly testified to the effect that the Régie never officially endorsed this practice.

[61] The decision of the Commission is not correct nor is it reasonable. We conclude that the Commission's decision was not reasonable as a result of the cumulative effect of the following:

1. In the absence of specific provisions stating otherwise, either in the reciprocal agreement or in the Québec Act, the Commission knew or ought to have known as a matter of constitutional law that the law of Québec applied to McColl-Frontenac's surplus application in so far as it affected the Québec members.
2. The Plan itself, which was part of the material filed before the Commission, provides that it will be construed and administered in accordance with the laws of Québec and Ontario. It is a reasonable inference from this provision that the rights of Québec members of the Plan would be governed by Québec law.
3. The Reciprocal Agreement clearly does not expressly provide to what extent each Act applies, as could have been provided for in accordance with subsection 249(1) of the Québec Act and subsection 95(1)(a) of the Ontario Act.
4. The Commission's own information bulletin of June 1992 calls in question the "administrative practice" of applying only Ontario law as it is said to relate to surplus entitlement, when the laws of the provinces differ.
5. The Commission was advised several months before its decision that the Québec members were requesting that the Québec Act, including the arbitration procedure, apply to the surplus application. Since no written reasons were given by the Commission for its decision, there is no way for the court to know whether this request was considered or was considered and denied.
6. The Commission did not give written reasons for its decision. Courts have said in the past that the existence of "clear and articulate reasons" militates in favour of a finding that a decision is reasonable (see *Gencorp Canada, supra*, at p. 505). In this case, the Commission failed to give any reasons whatsoever for its decision. This fact clearly militates against the reasonableness of the decision. This is so even if the words of section 79(5) may not justify imposing a positive duty on the Commission to provide reasons in every case.
7. In view of the express choice of law provisions of the Plan and the absence of any statutory provision exempting McColl-Frontenac's surplus application from Québec law, the Commission's decision was unreasonable and contrary to law.

CONCLUSION

[62] Accordingly, for all of the above reasons, we allow the application, quash the decision of the Commission of June 26th, 1997, insofar as it affects the Québec members of the Plan and remit the matter to the Commission for reconsideration. We also direct the Commission to provide written reasons for any further decision in this matter.

[63] Order accordingly.

[64] Application granted.



COUR SUPRÊME DU CANADA

RÉFÉRENCE : Boucher *c.* Stelco Inc., [2005] 3 R.C.S. 279, 2005
CSC 64

DATE : 20051110
DOSSIER : 30299

ENTRE:

**Francine Bourdon, Lise Chamberland, Gudrun Deumié,
Yvon Laprade, Shirley Smith et Michel Tanguay**

Appelants

et

Stelco Inc.

Intimée

- et -

Surintendant des institutions financières

Intervenant

CORAM : La juge en chef McLachlin et les juges Major, Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps,
Fish, Abella et Charron

MOTIFS DE JUGEMENT :
(par. 1 à 39)

Le juge LeBel (avec l'accord de la juge en chef McLachlin et
des juges Major, Bastarache, Binnie, Deschamps, Fish, Abella
et Charron)

APPEL ENTENDU ET JUGEMENT RENDU : Le 10 juin 2005

MOTIFS DÉPOSÉS : Le 10 novembre 2005

Boucher c. Stelco Inc., [2005] 3 R.C.S. 279, 2005 CSC 64

**Francine Bourdon, Lise Chamberland, Gudrun Deumié,
Yvon Laprade, Shirley Smith et Michel Tanguay**

Appelants

c.

Stelco Inc.

Intimée

et

Surintendant des services financiers

Intervenant

Répertorié : Boucher c. Stelco Inc.

Référence neutre : 2005 CSC 64.

N° du greffe : 30299.

Audition et jugement : 10 juin 2005.

Motifs déposés : 10 novembre 2005.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Major, Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella et Charron.

en appel de la cour d'appel du québec

Pensions — Régimes de retraite — Liquidation partielle du régime de retraite — Rapport de liquidation approuvé par le surintendant des services financiers de l'Ontario et octroyant une pension anticipée aux participants du régime employés en Ontario et une pension différée aux participants employés au Québec — Décision du surintendant non contestée en Ontario — Participants québécois intentant plutôt une action au Québec basée sur le contrat de travail pour obtenir une pension anticipée — La Cour supérieure du Québec peut-elle se prononcer sur les conclusions de cette action?

Procédure civile — Moyens de non-recevabilité — Chose jugée — Préclusion découlant d'une question déjà tranchée — Liquidation partielle du régime de retraite — Rapport de liquidation approuvé par le surintendant des services financiers de l'Ontario et octroyant une pension anticipée aux participants du régime employés en Ontario et une pension différée aux participants employés au Québec — Décision du surintendant non contestée en Ontario — Participants québécois intentant plutôt une action au Québec basée sur le contrat de travail pour obtenir une pension anticipée — Vu les règles de la chose jugée en droit civil et celles de la préclusion en common law, l'action est-elle irrecevable? — Code civil du Québec, L.Q. 1991, ch. 64, art. 3137.

Droit international privé — Compétence des tribunaux québécois — Doctrine du forum non conveniens — Liquidation partielle du régime de retraite — Rapport de liquidation approuvé par le surintendant des services financiers de l'Ontario et octroyant une pension anticipée aux participants du régime employés en Ontario et une pension différée aux participants employés au Québec — Décision du surintendant non contestée en Ontario — Participants québécois intentant plutôt une action au Québec basée sur le contrat de travail pour obtenir une pension anticipée — La Cour supérieure devait-elle décliner

compétence en vertu de la doctrine du forum non conveniens? — Code civil du Québec, L.Q. 1991, ch. 64, art. 3135.

L'intimée S a établi un régime de retraite unique pour l'ensemble de ses employés au Canada, sans égard à leur lieu de travail. Le régime est régi par la loi de l'Ontario. En 1990, dans le cadre d'une réorganisation, S ferme trois usines au Québec. Plusieurs des salariés mis à pied, dont les appelants, cherchent à obtenir des prestations de retraite. Le surintendant des régimes de retraite de l'Ontario décrète alors la liquidation partielle du régime et approuve le rapport de liquidation partielle, qui ne prévoit l'octroi d'une pension anticipée qu'aux participants employés en Ontario. À l'égard des appelants, tous des participants employés au Québec, le rapport applique la règle québécoise et n'accorde donc qu'une pension dont le versement total est différé à l'âge normal de la retraite. Les appelants n'engagent aucune procédure en Ontario pour contester cette décision, mais intentent plutôt, au Québec, une action basée sur des contrats de travail. Ils allèguent avoir droit aux prestations de retraite anticipée en raison de l'assujettissement du régime au droit de l'Ontario. En première instance, le juge reconnaît d'abord la compétence de la Cour supérieure, mais rejette les prétentions des appelants sur le fond, concluant que les prestations de retraite anticipée étaient réservées aux participants employés en Ontario. La Cour d'appel, à la majorité, confirme cette décision tant sur la question de la compétence que sur le fond.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

L'action des appelants est irrecevable. En vertu de l'accord-cadre interprovincial sur les régimes de retraite, applicable au régime de S, le surintendant des services financiers de l'Ontario avait expressément le droit d'exercer tous les pouvoirs conférés par la législature

ontarienne et prendre toute décision nécessaire à l'administration et à la liquidation du régime, notamment vérifier et approuver les prestations payables à chaque participant, y compris ceux employés au Québec. La décision du surintendant n'a pas été contestée en Ontario et est finale. Vu les règles de la chose jugée en droit civil et les règles de la préclusion en common law, les appelants ne peuvent contester indirectement cette décision par le truchement de la présente action. [20] [26-28] [31]

Dans l'état actuel des procédures, au regard du droit québécois, les conditions d'application du principe de l'autorité de la chose jugée sont remplies. Le surintendant avait compétence pour rendre la décision et les trois identités nécessaires de cause, d'objet et de parties existent. S'il était entendu devant un tribunal québécois, le débat principal entre les parties porterait sur une question déjà tranchée par le surintendant, et le tribunal ne pourrait faire droit à l'action sans réviser ou annuler la décision du surintendant. [32]

Dans la mesure où la décision d'un organisme administratif créé par la législature de l'Ontario est en cause, dans une affaire dont le règlement incombe à cet organisme suivant le droit de l'Ontario, l'application des règles de common law sur la préclusion découlant d'une question déjà tranchée (*issue estoppel*) conduirait au même résultat. Enfin, l'omission des appelants d'utiliser les voies de recours habituelles, de même que la situation dans laquelle toute autre décision placerait S, militent contre l'exercice du pouvoir discrétionnaire résiduel d'un tribunal de ne pas donner effet à la préclusion. S pourrait en effet se trouver dans l'étrange situation de devoir se conformer à la décision du surintendant en vertu de la loi de l'Ontario tout en étant tenue d'exécuter un jugement québécois contraire. Un tel résultat pourrait remettre en cause le calcul des prestations de l'ensemble des retraités et les mesures prises pour assurer la solvabilité du régime de retraite. [33-34]

Enfin, même si les tribunaux québécois avaient conclu qu'il était encore juridiquement possible de remettre en cause la décision du surintendant, une application correcte de la doctrine du *forum non conveniens* les aurait justifiés de décliner compétence dans les circonstances. Un tribunal de l'Ontario serait naturellement mieux placé pour réviser la décision de l'organisme ontarien chargé de l'administration du régime, ne serait-ce que pour réduire le risque de décisions contradictoires et pour respecter le principe d'administration prévu par l'accord de réciprocité, d'autant plus que la contestation des participants québécois pourrait affecter l'ensemble du régime et les droits des autres participants. [36] [38]

Jurisprudence

Distinction d'avec l'arrêt : *J.J. Newberry Canadian Ltd. c. Régie des rentes du Québec*, [1986] R.J.Q. 1884; **arrêts mentionnés :** *T.S.C.O. of Canada Ltd. c. Châteauneuf*, [1995] R.J.Q. 637; *Pierre Moreault Ltée c. Sauvé*, [1997] R.J.Q. 44; *Monsanto Canada Inc. c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, [2004] 3 R.C.S. 152, 2004 CSC 54; *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929; *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, [2003] 2 R.C.S. 504, 2003 CSC 54; *Vaughan c. Canada*, [2005] 1 R.C.S. 146, 2005 CSC 11; *Rocois Construction Inc. c. Québec Ready Mix Inc.*, [1990] 2 R.C.S. 440; *Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.*, [2001] 2 R.C.S. 460, 2001 CSC 44; *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, [2003] 3 R.C.S. 77, 2003 CSC 63; *Québec (Procureur général) c. Laroche*, [2002] 3 R.C.S. 708, 2002 CSC 72; *Spar Aerospace Ltée c. American Mobile Satellite Corp.*, [2002] 4 R.C.S. 205, 2002 CSC 78; *GreCon Dimter inc. c. J.R. Normand inc.*, [2005] 2 R.C.S. 401, 2005 CSC 46; *Lexus Maritime inc. c. Oppenheim Forfait GmbH*, [1998] A.Q. n° 2059 (QL).

Lois et règlements cités

Code civil du Québec, L.Q. 1991, ch. 64, art. 2848, 3135, 3137, 3149.

Loi sur les régimes complémentaires de retraite, L.R.Q., ch. R-15.1, art. 6, 249, 254.

Loi sur les régimes de retraite, L.R.O. 1990, ch. P.8, art. 70(1), (2), (3), (4), 74, 109, 110.

Doctrine citée

Goldstein, Gérald, et Ethel Groffier. *Droit international privé*, t. 1, *Théorie générale*. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 1998.

Mercer Pension Manual, vol. 1, by William M. Mercer Limited. Agincourt, Ont. : Carswell, 1988 (loose-leaf updated 2005, release 4).

Poirier, Johanne. « Les ententes intergouvernementales et la gouvernance fédérale : aux confins du droit et du non-droit », dans Jean-François Gaudreault-DesBiens et Fabien Gélinas, dir., *Le fédéralisme dans tous ses états : Gouvernance, identité et méthodologie*. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 2005, 441.

Royer, Jean-Claude. *La preuve civile*, 3^e éd. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 2003.

Talpis, Jeffrey A., with the collaboration of Shelley L. Kath. « *If I am from Grand-Mère, Why Am I Being Sued in Texas?* » *Responding to Inappropriate Foreign Jurisdiction in Quebec-United States Crossborder Litigation*. Montréal : Thémis, 2001.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (le juge en chef Robert et les juges Nuss et Morin), [2004] R.J.Q. 807 (*sub nom. Bourdon c. Stelco Inc.*), 241 D.L.R. (4th) 266, 39 C.C.P.B. 214, [2004] J.Q. n° 1842 (QL), qui a confirmé la décision du juge Durocher (2000), 26 C.C.P.B. 20, [2000] J.Q. n° 6735 (QL), qui avait rejeté l'action des appelants. Pourvoi rejeté.

Claude Tardif, Gaétan Lévesque et Stéphane Forest, pour les appelants.

- 8 -

Chantal Masse, Timothé R. Huot et Rachel Ravary, pour l'intimée.

Deborah McPhail, pour l'intervenant.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE LEBEL —

I. Introduction

1 Le présent pourvoi fait suite à l'action intentée contre l'intimée, Stelco Inc. (« Stelco »), par les appelants, des employés mis à pied, pour obtenir des prestations de retraite anticipée. Davantage qu'un problème d'exécution de contrat, la présente espèce soulève la question de l'exercice de la compétence de la Cour supérieure du Québec à l'égard d'une décision du surintendant des régimes de retraite de l'Ontario approuvant, en 1997, la liquidation partielle du régime de retraite de Stelco. J'ai été d'accord à l'audience pour confirmer le rejet de l'action des appelants, mais pour des motifs qui diffèrent en partie de ceux de la Cour d'appel du Québec. À mon avis, la Cour supérieure devait refuser de statuer sur les conclusions de cette action. Tant l'irrecevabilité de cette demande, contraire à la règle de la chose jugée en droit civil, et à celle de la préclusion (*issue estoppel*) en common law, que les principes du *forum non conveniens* justifient le rejet d'une procédure susceptible de devenir une contestation indirecte inadmissible de la décision du surintendant.

A. *L'origine du litige*

2 Stelco, une entreprise manufacturière importante, a exploité des établissements commerciaux et industriels dans plusieurs provinces canadiennes, dont le Québec. En 1940, elle a établi un régime de retraite unique pour l'ensemble de ses employés au Canada, sans égard à leur lieu de travail. Au moment où surviennent les événements à l'origine du présent

litige, l'art. 21 du régime alors en vigueur prévoit que ce dernier est régi par la loi de l'Ontario. Ce même article stipule aussi que la cessation ou la liquidation du régime s'effectueront conformément à la *Loi sur les régimes de retraite* de l'Ontario, L.R.O. 1990, ch. P.8 :

[TRADUCTION]

ARTICLE 21

Droit applicable

- a) Le présent régime est interprété conformément aux lois de la province d'Ontario.
- b) En cas de cessation ou de liquidation du régime, la liquidation a lieu conformément aux dispositions de la Loi sur les régimes de retraite de l'Ontario.

3 Après l'entrée en vigueur du régime de retraite, les législatures provinciales ont graduellement adopté des législations sur les régimes complémentaires de retraite. Ces lois, conçues de manière assez semblable, établissent le cadre juridique de ces régimes et instituent des mécanismes de surveillance de leur gestion, de leur solvabilité et de leur liquidation, le cas échéant. Pour éviter d'assujettir un régime interprovincial comme celui de Stelco à des contrôles administratifs multiples, les gouvernements provinciaux du Canada se sont entendus sur l'importance de la réciprocité dans la surveillance de ces régimes. En substance, leurs accords multilatéraux de réciprocité ont reconnu un statut d'« administrateur » majoritaire à l'autorité réglementaire de la province où travaillent la majeure partie des employés participant à un régime complémentaire de retraite. L'accord de réciprocité confie la surveillance du régime et la prise de décisions sur sa gestion et sa liquidation à cette autorité réglementaire.

4 L'accord multilatéral de réciprocité pertinent pour les besoins du pourvoi est intervenu en 1968 entre la Régie des rentes du Québec, la Commission des rentes de l'Ontario et le surintendant des rentes de l'Alberta. La plupart des provinces y ont adhéré par la suite. Il stipule que l'autorité majoritaire exerce ses propres pouvoirs et ceux que les autorités minoritaires lui délèguent à l'égard d'un régime. Dans le cas du régime de Stelco, l'autorité majoritaire au sens de l'accord multilatéral était la Commission des rentes de l'Ontario; il s'agit désormais du surintendant des services financiers de l'Ontario, qui exerce depuis quelques années les fonctions de surintendant des régimes de retraite. Cet accord s'appliquait toujours lorsque commencèrent les problèmes qui provoquèrent éventuellement le présent litige.

5 En 1990, dans le cadre de la réorganisation de ses activités, Stelco décida de fermer trois usines au Québec. Ces fermetures entraînèrent des suppressions d'emplois. Un certain nombre des salariés mis à pied cherchèrent à obtenir des prestations de retraite. Le surintendant des régimes de retraite de l'Ontario décréta alors la liquidation partielle du régime de retraite pour déterminer et garantir les prestations de retraite des employés mis à pied. Stelco contesta la possibilité d'une liquidation partielle du régime et interjeta appel devant la Cour divisionnaire de l'Ontario ((1994), 115 D.L.R. (4th) 437). Après avoir essuyé des échecs devant ce tribunal et la Cour d'appel de l'Ontario ((1995), 126 D.L.R. (4th) 767), l'employeur se vit refuser l'autorisation d'en appeler devant notre Cour. En conséquence, le 28 mars 1996, le surintendant ordonna la liquidation partielle du régime à des dates précises à l'égard de certaines catégories d'employés touchés par les fermetures d'usines. Nul ne contesta l'appartenance des appelants aux groupes d'employés visés par cette décision.

6 À la suite de cette ordonnance, des actuaires préparèrent un rapport de liquidation que la société transmit en janvier 1997 au surintendant des régimes de retraite. Selon le dossier d'appel, les employés visés, y compris les appelants, reçurent un relevé individuel précisant les prestations de retraite qu'ils recevraient. Le 29 janvier 1997, le surintendant approuva le rapport de liquidation partielle, y compris la description et le calcul des prestations accordées à chaque employé visé.

7 Cette approbation se situe à l'origine immédiate du litige. Pour comprendre la nature du problème, il faut examiner brièvement les dispositions des lois ontarienne et québécoise sur les régimes complémentaires de retraite applicables à la retraite prise avant l'âge normal. En effet, les appelants, employés dans des établissements situés au Québec au moment de leur mise à pied, n'avaient atteint l'âge normal de la retraite ni en vertu de la loi ontarienne ni selon la loi québécoise.

8 À cette époque — comme aujourd'hui encore d'ailleurs —, les lois du Québec et de l'Ontario traitaient fort différemment les employés mis à la retraite avant l'âge normal. En vertu de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* du Québec, L.R.Q., ch. R-15.1, ces employés ont droit à des prestations qu'ils ne toucheront qu'à l'âge normal de la retraite. Pour sa part, la loi ontarienne prévoit plutôt la possibilité de prestations anticipées en pareil cas. En effet, l'art. 74 de la *Loi sur les régimes de retraite* reconnaît au participant dont l'âge et le nombre total d'années de participation atteint 55 le droit à une pension anticipée. En d'autres mots, en cas de liquidation totale ou partielle d'un régime de retraite assujéti à la loi québécoise, le salarié voit ses prestations différées. Suivant la loi ontarienne, s'il satisfait à l'exigence d'un total de 55 années, le participant touche immédiatement des prestations.

9 Le rapport de liquidation partielle ne prévoyait l'octroi d'une pension anticipée qu'aux participants employés en Ontario. À l'égard des participants employés au Québec, le rapport appliquait la règle québécoise et n'accordait donc qu'une pension dont le versement total était différé à l'âge normal de la retraite.

10 Bien qu'ils eurent été informés qu'on ne leur accorderait qu'une pension différée, les appelants n'engagèrent aucune procédure pour contester la décision du surintendant d'approuver le rapport. Le dossier d'appel contient tout au plus des copies d'échanges de correspondance avec les avocats de Stelco dans lesquels ces employés exprimaient leur désaccord avec l'évaluation de leurs droits à des prestations. À leur avis, puisque le régime de Stelco prévoyait son assujettissement au droit de l'Ontario et son administration dans cette province, ils auraient dû toucher une pension anticipée. Malgré ces critiques, Stelco appliqua tel quel le rapport de liquidation approuvé par le surintendant.

11 En octobre 1998, les appelants se réunirent dans une action contre Stelco. Dans cette procédure, qui prit la forme d'une action basée sur des contrats de travail, ils alléguèrent avoir droit aux prestations de retraite anticipée en raison de l'assujettissement du régime au droit de l'Ontario. Stelco maintint que seuls les participants employés en Ontario avaient droit à la pension anticipée et demanda le rejet de la poursuite.

B. *L'historique judiciaire*

1. La Cour supérieure du Québec

12 Les appelants essuyèrent une première défaite devant la Cour supérieure : (2000), 26 C.C.P.B. 20. Le juge Durocher reconnut d'abord la compétence de la Cour supérieure du Québec sur l'action des appelants. Il décida alors qu'il devait se prononcer sur le fond et il rejeta leurs prétentions. Selon lui, malgré l'assujettissement du régime à la loi ontarienne, ils n'avaient aucun droit aux prestations de retraite anticipée. Seuls les participants employés en Ontario pouvaient toucher une pension anticipée. À son avis, les dispositions mêmes de la *Loi sur les régimes de retraite* de l'Ontario réservaient cet avantage aux retraités qui avaient été employés en Ontario. Les appelants se pourvurent alors devant la Cour d'appel du Québec.

2. La Cour d'appel du Québec

13 La Cour d'appel du Québec se divisa quant au sort du pourvoi : [2004] R.J.Q. 807. Le juge en chef Robert aurait accueilli l'appel et l'action. Pour des motifs différents, les juges Morin et Nuss s'entendirent pour rejeter le pourvoi.

14 Selon le juge en chef du Québec, la Cour supérieure avait compétence sur l'action intentée par les appelants. En effet, il s'agissait d'une action basée sur des contrats de travail. Cependant, comme le permet le droit international privé du Québec, ces contrats avaient été assujettis au droit de l'Ontario. En désaccord avec la Cour supérieure, le Juge en chef concluait qu'une interprétation correcte de la loi ontarienne ne permettait pas de réserver l'avantage de la retraite anticipée aux participants employés en Ontario. À son avis également, une telle conclusion ne constituait pas une contestation indirecte inadmissible de la décision du surintendant des régimes de retraite de l'Ontario. Celui-ci avait accordé aux appelants les avantages minimaux prévus par la loi québécoise, mais n'avait pas décidé qu'ils ne pouvaient pas recevoir des prestations supérieures en vertu du droit de l'Ontario. De plus,

selon son opinion, un arrêt antérieur de la Cour d'appel du Québec, *J.J. Newberry Canadian Ltd. c. Régie des rentes du Québec*, [1986] R.J.Q. 1884, avait décidé que le tribunal de droit commun demeurerait compétent pour interpréter les dispositions d'un régime et d'une loi sur l'admissibilité des participants aux prestations d'un régime de retraite. En conséquence, il aurait fait droit aux conclusions de l'action des appelants.

15 Le juge Morin analysa de manière complètement différente les questions juridiques en jeu et les conséquences de leur règlement. Il conclut à l'absence de compétence de la Cour supérieure du Québec. Selon lui, la procédure engagée équivalait à une demande de contrôle judiciaire ou à un appel déguisé de la décision du surintendant des régimes de retraite de l'Ontario sur les paiements exigibles à la suite de la liquidation partielle du régime de retraite de Stelco. Telle qu'intentée, l'action ne pouvait être accueillie sans que la décision du surintendant ne soit infirmée au préalable. Les questions soulevées par les appelants auraient dû faire l'objet d'appels administratifs et de recours devant la Commission des régimes de retraite et la Cour divisionnaire de l'Ontario. L'assujettissement du régime à la loi ontarienne écartait la compétence des tribunaux québécois. Subsidiairement, il reconnut, comme le juge Durocher, que la loi ontarienne réservait la retraite anticipée aux participants employés en Ontario. Pour ces motifs, il conclut au rejet de l'appel. En accord avec le juge en chef Robert sur la compétence de la Cour supérieure, le juge Nuss rejeta néanmoins l'appel, se rangeant à l'avis du juge Morin que les prestations de retraite anticipée étaient réservées aux participants employés en Ontario. L'affaire a été ensuite portée devant notre Cour.

II. Analyse

A. *L'identification des questions en litige*

16 Le sort du présent pourvoi dépend d'une identification correcte des questions juridiques décisives en l'espèce. L'audience devant notre Cour a d'ailleurs porté en grande partie sur la définition et la qualification des problèmes en cause. Beaucoup plus que des questions relevant du droit des contrats ou du droit international privé, cette affaire soulève en premier lieu des problèmes de procédure, de droit administratif et de contrôle judiciaire. Il importe ici de noter que les parties ne soulèvent pas la question de l'application d'une convention collective ou de l'exercice d'une compétence arbitrale concurrente à l'égard des droits en jeu et des personnes qui les allèguent.

17 Pour les appelants, les questions déterminantes dans le cadre du présent appel se rattachent surtout au droit des contrats et à la mise en œuvre des règles de conflits de lois. Selon leurs prétentions, leur action basée sur des contrats de travail et réclamant des avantages prévus par ceux-ci relève de la compétence des tribunaux québécois. Le régime de retraite intégré dans ces contrats de travail est assujéti au droit de l'Ontario par suite d'un choix valable au regard du droit international privé du Québec. Le droit ontarien reconnaît aux appelants des avantages identiques à ceux des participants employés en Ontario. Selon leur argumentation, la décision du surintendant des régimes de retraite de l'Ontario concernant les prestations payables à la suite de la liquidation du régime ne lie pas les tribunaux québécois, qui peuvent se prononcer sur l'interprétation correcte de la loi ontarienne. Les appelants s'en rapportent sur ce point à l'opinion du juge en chef Robert et à l'arrêt *Newberry*.

18 Stelco conteste d'abord l'exigibilité des avantages réclamés en vertu du régime et de la loi ontarienne. D'après ses prétentions, on ne retrouve nulle part dans le régime l'intention d'accorder des avantages identiques à tous les participants sans égard à leur lieu

de travail. Elle plaide aussi que les dispositions législatives pertinentes réservent la retraite anticipée aux seuls participants ontariens. De plus, après examen des pouvoirs d'interprétation de la Régie des rentes du Québec et des organismes administratifs correspondants de l'Ontario, Stelco soutient que, de toute manière, la Cour supérieure aurait dû décliner compétence. En effet, les appelants remettent en cause des décisions finales prises par les autorités administratives compétentes à l'égard de l'administration et de la liquidation du régime de retraite alors qu'ils n'ont pas utilisé les appels administratifs ou les recours judiciaires disponibles en pareil cas.

19 En dépit de tous les efforts pour la contourner, la question de la nature et de l'effet de la décision du surintendant demeure centrale pour le sort du présent pourvoi. On ne peut se prononcer ni sur la recevabilité de l'action des appelants ni sur l'attitude que les tribunaux québécois devraient adopter à l'égard de l'exercice de leur compétence sans la résoudre. Trancher la question contrairement aux prétentions des appelants implique que les cours du Québec doivent décliner compétence. L'action des appelants devient d'ailleurs même irrecevable. Il est alors inutile d'examiner au fond les prétentions des parties quant à l'interprétation de la loi ontarienne. J'axerai donc mon analyse sur la question de la recevabilité et celle de la compétence.

B. *L'accord interprovincial sur la gestion des régimes de retraite*

20 Dans l'analyse des problèmes que pose l'action des appelants, il faut demeurer conscient de l'importance de l'accord intervenu entre la plupart des provinces sur la gestion des régimes complémentaires de retraite. En effet, la procédure entamée dans la présente affaire touche à un aspect important de la vie du fédéralisme canadien, celui des accords

intergouvernementaux visant à assurer la coopération entre les provinces dans l'exercice de leurs pouvoirs législatifs afin de permettre la mobilité des personnes et la fluidité des échanges dans l'espace politique canadien (voir J. Poirier, « Les ententes intergouvernementales et la gouvernance fédérale : aux confins du droit et du non-droit », dans J.-F. Gaudreault-DesBiens et F. Gélinas, dir., *Le fédéralisme dans tous ses états* (2005), 441). L'accord-cadre sur les régimes de retraite représente un exemple de ces ententes. Reconnaisant la réalité de la présence des mêmes entreprises dans plusieurs provinces, cet accord aménage l'exercice des pouvoirs provinciaux dans ce domaine par l'acceptation de délégations mutuelles des fonctions administratives. L'action des appelants tend ainsi à diminuer l'efficacité de ces mécanismes de gestion et à en compromettre la mise en œuvre. En vertu de cet accord-cadre, les organismes compétents en Ontario devenaient l'autorité chargée de la surveillance de l'administration du régime de retraite de Stelco. Confrontés au problème de la liquidation partielle de ce régime, ils ont pris des décisions portant notamment sur la détermination et le calcul des prestations des participants. On ne saurait faire simplement abstraction de ces décisions dans l'analyse juridique de la situation. Elles existent. Les appelants ne les ont jamais contestées en Ontario. Peuvent-ils maintenant le faire indirectement par le véhicule de la présente contestation? Tenant compte de l'importance de ces décisions, j'analyserai maintenant la nature et l'encadrement juridique du régime de retraite de Stelco.

C. *La nature du régime de retraite de Stelco et son encadrement législatif*

21 Le droit du Québec assimile à des contrats les régimes de retraite comme ceux de Stelco. L'article 6 de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* prévoit d'ailleurs expressément cette qualification :

6. Un régime de retraite est un contrat en vertu duquel le participant bénéficie d'une prestation de retraite dans des conditions et à compter d'un âge donnés, dont le financement est assuré par des cotisations à la charge soit de l'employeur seul, soit de l'employeur et du participant.

À moins qu'il ne soit garanti, tout régime de retraite doit avoir une caisse de retraite où sont notamment versés les cotisations ainsi que les revenus qui en résultent. Cette caisse constitue un patrimoine fiduciaire affecté principalement au versement des remboursements et prestations auxquels ont droit les participants et bénéficiaires.

(Voir aussi *T.S.C.O. of Canada Ltd. c. Châteauneuf*, [1995] R.J.Q. 637 (C.A.), p. 675, 704 et 706; *Pierre Moreault Ltée c. Sauvé*, [1997] R.J.Q. 44 (C.A.), p. 46-47.)

22 Ce régime de retraite fait partie des contrats d'emploi liant Stelco et ses employés ou des rapports de salariat établis entre eux. L'action des appelants doit donc être considérée comme fondée sur un contrat de travail au sens de l'art. 3149 du *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, ch. 64 (« *C.c.Q.* »). Vu l'absence de débat sur cette question, je n'ai pas à examiner la validité de cette qualification dans le droit des autres provinces ni la portée de son application à l'égard de l'ensemble du régime.

23 Comme je l'ai mentionné précédemment, ce régime s'appliquait dès l'origine à des employés travaillant dans plusieurs provinces. Comme tous ceux de même nature, le régime de Stelco s'est donc trouvé graduellement assujéti à des cadres législatifs et réglementaires contraignants, comme ceux établis par la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* du Québec et la *Loi sur les régimes de retraite* de l'Ontario (voir *Monsanto Canada Inc. c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, [2004] 3 R.C.S. 152, 2004 CSC 54, par. 13-14, la juge Deschamps; *The Mercer Pension Manual* (feuilles mobiles), vol. 1, p. 1-6 et p. 1-7).

24 En bref, ces systèmes législatifs et réglementaires veulent en premier lieu assurer la solvabilité continue des régimes afin que les participants reçoivent à terme les prestations prévues. Ils apportent aussi une attention particulière à l'examen de toute modification d'un régime et à celui des conditions et modalités de sa liquidation. Je n'ai pas à revenir ici sur les mécanismes complexes d'établissement de rapports et d'obtention d'approbations ainsi mis en place ni sur l'étendue des pouvoirs d'intervention — qui peuvent aller jusqu'à la mise en tutelle d'un régime — des organismes publics auxquels est confiée la surveillance des régimes complémentaires de retraite. Selon des modalités diverses, les autorités administratives chargées de la surveillance des régimes complémentaires de retraite exercent des fonctions analogues.

25 La similitude de ces mécanismes de surveillance, comme la nécessité d'une surveillance efficace des régimes complémentaires de retraite, a sans doute facilité la conclusion de l'accord multilatéral de réciprocité en cause par les provinces canadiennes. Les parties à l'accord ont accepté de confier à l'organisme « majoritaire » la surveillance complète d'un régime de retraite interprovincial. L'article 2 confirme la volonté des parties contractantes de déléguer des pouvoirs de surveillance et de décision étendus à l'autorité majoritaire :

L'autorité majoritaire de chaque régime exerce à la fois ses propres fonctions et pouvoirs statutaires et les fonctions et pouvoirs statutaires de chaque autorité minoritaire de ce régime.

D. *L'étendue des pouvoirs du surintendant des services financiers de l'Ontario*

26 Applicable au régime de Stelco, la délégation mentionnée précédemment conférait ainsi au surintendant des services financiers de l'Ontario le pouvoir de prendre toute décision nécessaire à l'administration et à la liquidation du régime. L'accord lui reconnaissait expressément le droit d'exercer tous les pouvoirs conférés par la législature ontarienne. Sur ce point, il convient de rappeler que l'art. 249 de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* autorise la conclusion d'un tel accord. De plus, la validité des délégations de pouvoir découlant de l'Accord multilatéral de réciprocité n'a jamais été contestée. Il faut donc s'en rapporter à la législation de l'Ontario pour déterminer l'étendue des pouvoirs délégués au surintendant dans le cadre de la liquidation partielle du régime de Stelco.

27 À cet égard, la *Loi sur les régimes de retraite* de l'Ontario est claire. Elle confère au surintendant le pouvoir de vérifier et d'approuver les prestations payables à chaque participant. D'une part, le par. 70(1) de la loi oblige l'administrateur du régime à soumettre au surintendant un rapport de liquidation qui indique notamment les prestations payables aux participants :

70 (1) L'administrateur d'un régime de retraite, lorsque ce régime doit être totalement ou partiellement liquidé, dépose un rapport de liquidation qui indique ce qui suit :

- a) l'actif et le passif du régime de retraite;
- b) les prestations qui seront fournies aux participants, aux anciens participants ou aux autres personnes aux termes du régime de retraite;
- c) les méthodes d'attribution et de répartition de l'actif du régime de retraite, et la méthode de détermination des priorités pour le paiement des prestations;
- d) les autres renseignements prescrits.

D'autre part, le par. 70(2) interdit tout paiement sur la caisse de retraite avant que le surintendant n'ait approuvé le rapport de liquidation, sauf s'il s'agit de poursuivre le versement de prestations de retraite entrepris avant la liquidation :

(2) Aucun paiement n'est effectué sur la caisse de retraite qui a fait l'objet d'un avis d'intention de liquider tant que le surintendant n'a pas approuvé le rapport de liquidation.

(3) Le paragraphe (2) n'a pas pour effet d'empêcher la continuation du paiement d'une pension ou de toute autre prestation si ce paiement a commencé avant la remise de l'avis d'intention de liquider le régime de retraite, ou d'empêcher tout autre paiement qui est prescrit ou qui est approuvé par le surintendant.

Le corollaire de cette règle se retrouve au par. 70(4), qui défend à l'administrateur d'un régime de retraite de faire des paiements non autorisés par le surintendant :

(4) Un administrateur ne fait des paiements sur la caisse de retraite qu'en conformité avec le rapport de liquidation approuvé par le surintendant.

Le paiement effectué en contravention de ces dispositions expose l'administrateur à des sanctions pénales suivant les art. 109 et 110 de la loi.

28

L'existence de ces règles législatives applicables à la gestion et à la liquidation du régime permet d'écarter les arguments des appelants tirés de l'arrêt *Newberry*, prononcé en 1986. Dans cette affaire, la Cour d'appel a décidé que la Régie des rentes du Québec ne possédait pas le pouvoir de s'immiscer dans les relations contractuelles des parties et que les débats juridiques sur ces matières relevaient des tribunaux civils (p. 1894). S'appuyant sur cet arrêt, les appelants plaident que le surintendant ne pouvait se prononcer sur l'application

de l'art. 74 de la *Loi sur les régimes de retraite* de l'Ontario. Avec égards, les dispositions législatives précitées confèrent expressément un tel pouvoir, dont l'exercice lie l'administrateur du régime de retraite. En vertu d'une délégation de pouvoirs qui n'a jamais été contestée ni révoquée, ces dispositions s'appliquaient aux participants employés au Québec.

29 Il importe aussi de souligner que ce jugement reposait sur une vision étroite des pouvoirs d'interprétation des tribunaux et organismes administratifs, dont la jurisprudence de notre Cour s'est clairement dissociée depuis. Il suffit de mentionner quelques arrêts récents qui reconnaissent tous la nécessité d'une interprétation large et souple de ces pouvoirs d'interprétation et de décision : *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929; *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, [2003] 2 R.C.S. 504, 2003 CSC 54; *Vaughan c. Canada*, [2005] 1 R.C.S. 146, 2005 CSC 11. Dans cette perspective, la valeur de l'arrêt *Newberry*, comme précédent, serait sujette à caution, si tant est qu'il demeure pertinent. Je ne crois pas utile d'analyser davantage la question. En effet, le présent pourvoi n'a pas pour objet l'examen d'une situation qui serait régie par le droit québécois. Il ne porte pas non plus sur l'interprétation des dispositions prévoyant certaines procédures de renvoi aux tribunaux civils des questions administratives relatives à l'application de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* du Québec (art. 254) ou sur l'étude des modalités et de l'étendue de l'appel ou du contrôle judiciaire des décisions relatives à l'application de cette loi.

30 Nous nous trouvons ainsi devant une décision du surintendant des régimes de retraite qui a refusé des prestations de retraite anticipée aux participants employés au Québec en vertu de pouvoirs clairement délégués par l'accord multilatéral de réciprocité. Comme l'a

d'ailleurs souligné le surintendant des services financiers dans sa plaidoirie, il lui a fallu considérer la situation de tous les participants pour calculer les prestations dues à chacun et déterminer l'impact du versement de celles-ci sur l'équilibre financier du régime et la protection des prestations payables à terme. L'approbation du rapport de liquidation ne laissait aucun choix à l'employeur. La loi lui interdisait même de verser des prestations autrement qu'en conformité avec la décision du surintendant. De graves difficultés se posaient donc quant à l'effet de cette décision sur l'instance engagée par les appelants au Québec. Ces difficultés touchaient d'abord à la recevabilité même du recours suivant les règles relatives à la chose jugée en droit civil et à la préclusion (*issue estoppel*) en common law, et aux règles de droit public applicables à l'activité des tribunaux. Ces règles visent, en effet, à décourager la contestation incidente ou indirecte de décisions judiciaires ou assimilées afin de préserver leur caractère définitif. Subsidiairement, l'application correcte du principe du *forum non conveniens*, en vertu de l'art. 3135 C.c.Q., aurait de toute manière amené la Cour supérieure du Québec à décliner compétence.

E. *Le caractère final de la décision du surintendant des régimes de retraite de l'Ontario et la recevabilité de l'action des appelants*

31 Je ne mets pas en doute la compétence de la Cour supérieure du Québec sur une action en réclamation de prestations prévues par un contrat de travail en l'absence de tout débat sur l'existence et l'exercice d'une compétence arbitrale en vertu de la législation du travail pertinente, comme je l'ai signalé précédemment. Encore faut-il que l'action soit recevable en droit. Le droit aux prestations de retraite allégué par les appelants n'existe que si le paiement des prestations de retraite anticipée est autorisé par le surintendant. L'action contre Stelco ne possède de base juridique que dans la mesure où l'employeur peut et doit

payer les prestations réclamées. L'employeur ne peut verser celles-ci que s'il y est autorisé par la décision du surintendant approuvant le rapport de liquidation. Faute d'une telle autorisation, la créance invoquée contre lui n'existe pas. Les prestations de retraite anticipée ne peuvent être réclamées si la décision du surintendant demeure applicable. Le problème ne peut être contourné en présumant son inexistence. Je le rappelle, aucune procédure d'appel ou de contrôle judiciaire n'a été engagée en Ontario. Pour examiner au fond la validité de la demande des appelants, il faudrait maintenant que les tribunaux québécois traitent cette décision comme si elle était déjà inexistante ou invalide ou qu'ils l'annulent eux-mêmes.

32 Dans l'état actuel des procédures, au regard du droit québécois, il s'agit d'un problème de chose jugée. Les trois identités nécessaires de cause, d'objet et de parties existent. Les conditions d'application de ce principe sont remplies conformément à l'art. 2848 *C.c.Q.* et à la jurisprudence (voir *Rocois Construction Inc. c. Québec Ready Mix Inc.*, [1990] 2 R.C.S. 440). Le surintendant avait compétence pour rendre la décision. L'action québécoise exige implicitement un nouvel examen de la question du droit aux prestations de retraite que le surintendant a déjà tranchée. De plus, les appelants étaient parties à la procédure devant le surintendant. Le contenu du rapport de liquidation et le calcul des prestations leur ont été communiqués et ils pouvaient soulever des objections, s'ils en avaient. Enfin, la règle de la chose jugée s'applique non seulement aux décisions des tribunaux judiciaires, mais aussi à celles des tribunaux ou organismes administratifs (voir J.-C. Royer, *La preuve civile* (3^e éd. 2003), p. 567-568). En l'espèce, le débat principal entre les parties porterait ainsi sur une question déjà tranchée par le surintendant, puisqu'il ne pourrait être fait droit à l'action sans réviser ou annuler la décision de ce dernier. Dans ce contexte, le principe de la chose jugée, que l'art. 3137 *C.c.Q.* codifie d'ailleurs en droit international privé québécois, fait obstacle à la demande en justice, à supposer que le droit québécois s'applique à cet aspect de l'affaire.

33 Dans la mesure où la décision d'un organisme administratif créé par la législature de l'Ontario est en cause, dans une affaire dont le règlement incombe à cet organisme suivant le droit de l'Ontario, les règles de common law sur la préclusion découlant d'une question déjà tranchée (*issue estoppel*) conduiraient à une même solution quant à la recevabilité de l'action. Notre Cour a examiné récemment les conditions d'existence de cette forme de préclusion dans les arrêts *Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.*, [2001] 2 R.C.S. 460, 2001 CSC 44, et *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, [2003] 3 R.C.S. 77, 2003 CSC 63. Dans l'arrêt *Ville de Toronto*, la juge Arbour, s'appuyant d'ailleurs sur les motifs du juge Binnie dans *Danyluk*, énonçait trois conditions préalables d'existence de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée :

La préclusion découlant d'une question déjà tranchée est un volet du principe de l'autorité de la chose jugée (l'autre étant la préclusion fondée sur la *cause d'action*), qui interdit de soumettre à nouveau aux tribunaux des questions déjà tranchées dans une instance antérieure. Pour que le tribunal puisse accueillir la préclusion découlant d'une question déjà tranchée, trois conditions préalables doivent être réunies : (1) la question doit être la même que celle qui a été tranchée dans la décision antérieure; (2) la décision judiciaire antérieure doit avoir été une décision finale; (3) les parties dans les deux instances doivent être les mêmes ou leurs ayants droit (*Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.*, [2001] 2 R.C.S. 460, 2001 CSC 44, par. 25 (le juge Binnie)). [Souligné dans l'original; par. 23.]

34 Ces trois conditions se trouvent ici réunies. La question, qui est d'ailleurs l'objet principal du litige, est la même que celle tranchée par le surintendant. Elle oppose des parties qui ont également participé à la procédure d'approbation de la liquidation partielle. Enfin, la décision prise a un caractère final. J'estime par ailleurs que les faits de l'espèce ne justifieraient pas l'exercice du pouvoir discrétionnaire résiduel du tribunal de ne pas donner effet à la préclusion. Non seulement l'omission des appelants d'utiliser les voies de recours

habituelles — l'appel ou le contrôle judiciaire —, mais aussi la situation dans laquelle toute autre décision placerait l'intimée, militent contre un tel exercice. Stelco pourrait en effet se trouver dans l'étrange situation de devoir se conformer à la décision du surintendant en vertu de la loi de l'Ontario tout en étant tenue d'exécuter un jugement québécois contraire, du moins à l'égard d'anciens participants du Québec. Enfin, comme le souligne l'intervenant, un tel résultat pourrait remettre en cause le calcul des prestations de l'ensemble des retraités et les mesures prises pour assurer la solvabilité du régime de retraite.

35 La situation dans laquelle pourrait se trouver l'intimée si ce n'était l'application des règles de la chose jugée ou de la préclusion illustre le danger d'une contestation incidente et du défaut d'exercer en temps utile les recours que connaît le système judiciaire canadien contre la décision d'un organisme administratif ou d'une cour de justice. La stabilité et le caractère définitif des jugements constituent des objectifs fondamentaux et des conditions de l'efficacité de l'action judiciaire comme de l'effectivité des droits des intéressés. Le droit judiciaire et le droit administratif modernes ont graduellement établi des mécanismes d'appel divers, voire des procédures élaborées de contrôle judiciaire, pour réduire les possibilités d'erreur ou d'injustice. Encore faut-il que les parties sachent les utiliser à bon escient et en temps opportun. À défaut, la jurisprudence ne permettra pas, en règle générale, la contestation indirecte d'une décision devenue finale (*Ville de Toronto*, par. 33-34), que la juge Arbour assimilait d'ailleurs à une forme d'abus de procédure (par. 34) (voir aussi : *Québec (Procureur général) c. Laroche*, [2002] 3 R.C.S. 708, 2002 CSC 72, par. 73-76). En l'espèce, le type de recours exercé par les appelants emportait nécessairement la contestation indirecte inadmissible de la décision du surintendant, comme le montre d'ailleurs l'analyse relative à l'autorité de la chose jugée. En conséquence, le recours était irrecevable.

F. *Le forum non conveniens*

36 Subsidiairement, dans les circonstances de l'espèce, si les tribunaux québécois concluaient qu'il est encore juridiquement possible de remettre en cause la décision du surintendant, une application correcte de la doctrine du *forum non conveniens* les justifierait de décliner compétence. On sait qu'après une période d'incertitude et de controverse, le droit civil québécois a reconnu l'existence et l'application de cette doctrine dans la mise en œuvre de ses règles en matière de conflits de lois (G. Goldstein et E. Groffier, *Droit international privé*, t. I, *Théorie générale* (1998), p. 308-312). Le législateur québécois l'a d'ailleurs expressément acceptée en la codifiant à l'art. 3135 *C.c.Q.* :

3135. Bien qu'elle soit compétente pour connaître d'un litige, une autorité du Québec peut, exceptionnellement et à la demande d'une partie, décliner cette compétence si elle estime que les autorités d'un autre État sont mieux à même de trancher le litige.

37 La doctrine du *forum non conveniens* confère au tribunal un pouvoir supplémentaire de refuser d'exercer une compétence que lui attribue par ailleurs l'une des règles de conflits de lois prévues par le *C.c.Q.* La loi attache un caractère d'exception à ce pouvoir, bien que son exercice ne soit pas considéré comme inhabituel (*Spar Aerospace Ltée c. American Mobile Satellite Corp.*, [2002] 4 R.C.S. 205, 2002 CSC 78, par. 77 et 81; *GreCon Dimter inc. c. J.R. Normand inc.*, [2005] 2 R.C.S. 401, 2005 CSC 46, par. 33). Le juge doit d'ailleurs l'exercer à la demande d'une partie, et non de son propre chef. L'application de cette doctrine exige l'examen de critères divers et variables. S'appuyant sur l'arrêt *Lexus Maritime inc. c. Oppenheim Forfait GmbH*, [1998] A.Q. n° 2059 (QL), par. 18, de la Cour

d'appel du Québec, le professeur J. A. Talpis énumérait ainsi les facteurs les plus importants

:

[TRADUCTION] Les critères retenus le plus souvent par les tribunaux québécois pour l'application de la doctrine du *forum non conveniens* comprennent : 1) le lieu de résidence des parties et leur domicile, 2) l'emplacement du forum naturel, 3) l'emplacement des éléments de preuve, 4) le lieu de résidence des témoins, 5) le lieu où seraient survenus l'acte et l'opération allégués, y compris le lieu de formation et d'exécution du contrat, 6) l'existence d'une action à laquelle les mêmes personnes sont parties dans un autre ressort (dans un cas de litispendance imparfaite) et les étapes franchies dans cette instance, 7) le droit applicable au litige, 8) la possibilité de réunir toutes les actions, 9) la nécessité d'une procédure en exemplification dans l'autre ressort, 10) les avantages pour le demandeur sur le plan juridique et 11) l'intérêt de la justice. Comme la Cour d'appel du Québec le fait observer dans *Oppenheim Forfait G.M.B.H. c. Lexus Maritime inc.*, ces critères et d'autres moins usités sont issus de la jurisprudence québécoise et de celle des ressorts de common law. [Notes en bas de page omises.]

(J. A. Talpis, « *If I am from Grand-Mère, Why Am I Being Sued in Texas?* » *Responding to Inappropriate Foreign Jurisdiction in Quebec-United States Crossborder Litigation* (2001), p. 44-45; voir aussi *Spar Aerospace*, par. 71.)

38

Dans le présent pourvoi, l'application des facteurs les plus pertinents aurait amené une cour québécoise à reconnaître qu'un tribunal de l'Ontario était mieux placé pour connaître de la demande en justice. En effet, l'objet principal du litige serait la révision judiciaire de la décision de l'organisme administratif ontarien auquel est délégué le pouvoir d'administrer le régime même à l'égard des participants québécois. Il appert que le forum naturel du contrôle des décisions de cet organisme soit d'abord le tribunal de l'Ontario, ne serait-ce que pour réduire le risque de décisions contradictoires et pour respecter le principe d'administration prévu par l'accord de réciprocité. Cette conclusion s'imposerait d'autant plus que la contestation des participants québécois pourrait affecter l'ensemble du régime et les droits des autres participants.

III. Conclusion

39 En raison de l'irrecevabilité de la demande formulée, il est inutile d'examiner les autres questions soulevées par les parties. En conséquence, pour les motifs qui précèdent, j'ai été d'accord avec mes collègues pour rejeter le pourvoi avec dépens.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureurs des appelants : Rivest Schmidt, Montréal.

Procureurs de l'intimée : McCarthy Tétrault, Montréal.

Procureur de l'intervenant : Ministère du Procureur général, Toronto.