

**Monsanto Canada Inc.** *Appellant*

v.

**Superintendent of Financial Services** *Respondent*

and between

**Association of Canadian Pension Management** *Appellant*

v.

**Superintendent of Financial Services** *Respondent*

and

**Attorney General of Canada, National Trust Company, Nicole Lacroix, R. M. Smallhorn, D. G. Halsall, S. J. Galbraith, S. W. (Bud) Wesley, Canadian Labour Congress and Ontario Federation of Labour** *Interveners*

**INDEXED AS: MONSANTO CANADA INC. v. ONTARIO (SUPERINTENDENT OF FINANCIAL SERVICES)**

**Neutral citation: 2004 SCC 54.**

File No.: 29586.

2004: February 16; 2004: July 29.

Present: McLachlin C.J. and Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Deschamps and Fish JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

*Pensions — Pension plans — Partial wind-up — Rights and benefits on partial wind-up — Surplus — Whether pension benefits legislation requiring distribution of proportional share of actuarial surplus when defined benefit pension plan partially wound up — Pension Benefits Act, R.S.O. 1990, c. P.8, s. 70(6).*

**Monsanto Canada Inc.** *Appelante*

c.

**Surintendant des services financiers** *Intimé*

et entre

**Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite** *Appelante*

c.

**Surintendant des services financiers** *Intimé*

et

**Procureur général du Canada, Compagnie Trust National, Nicole Lacroix, R. M. Smallhorn, D. G. Halsall, S. J. Galbraith, S. W. (Bud) Wesley, Congrès du travail du Canada et Fédération du travail de l'Ontario** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : MONSANTO CANADA INC. c. ONTARIO (SURINTENDANT DES SERVICES FINANCIERS)**

**Référence neutre : 2004 CSC 54.**

N° du greffe : 29586.

2004 : 16 février; 2004 : 29 juillet.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

*Pensions — Régimes de retraite — Liquidation partielle — Droits et prestations à la liquidation partielle — Excédent — La législation sur les régimes de retraite exige-t-elle que l'excédent actuariel d'un régime de retraite à prestations déterminées soit réparti au moment de sa liquidation partielle en proportion de la partie liquidée du régime? — Loi sur les régimes de retraite, L.R.O. 1990, ch. P.8, art. 70(6).*

*Administrative law — Judicial review — Standard of review — Financial Services Tribunal — Standard of review applicable to Tribunal's interpretation of s. 70(6) of Pension Benefits Act, R.S.O. 1990, c. P.8.*

As a result of a reorganization of Monsanto Canada Inc. (“Monsanto”), 146 active members of the pension plan (“Affected Members”) received notice that their employment with Monsanto would terminate. The Superintendent of Financial Services refused to approve Monsanto’s partial wind-up report, for failing to provide for the distribution of surplus assets related to the part of the pension plan being wound up. A majority of the Financial Services Tribunal disagreed with the Superintendent and ordered her to approve the report, holding that s. 70(6) of the Ontario *Pension Benefits Act* provides no more than a right to participate in surplus distribution when, if ever, the plan fully winds up. The Divisional Court set aside the Tribunal’s order and upheld the Superintendent’s decision. The Court of Appeal dismissed the appeal.

*Held:* The appeal should be dismissed.

When the relevant factors of the pragmatic and functional approach are properly considered, the appropriate standard of review applicable to the Financial Services Tribunal’s interpretation of s. 70(6) of the *Pension Benefits Act* is that of correctness.

Section 70(6) requires the distribution of a proportional share of actuarial surplus when a defined benefit pension plan is partially wound up. The ordinary and grammatical meaning of s. 70(6) indicates that the assessment of rights and benefits is to be conducted as if the pension plan was winding up in full on the effective date of partial wind-up. The realization of rights and benefits, including the distribution of surplus assets, then occurs for the part of the plan actually being wound up. Therefore, the Affected Members, if entitled, may receive their pro rata share of the surplus existing in the fund on a partial wind-up, as if the plan was being fully wound up on that day. The members affected by a partial wind-up are thus accorded the rights and benefits that are not less than the group would have if there were a full wind-up on the date of partial wind-up.

The scheme of the *Pension Benefits Act* and of the regulations also supports the ordinary and grammatical meaning of s. 70(6). Delaying the distribution would not be consonant with the provisions that make distribution

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — Tribunal des services financiers — Norme de contrôle applicable à l’interprétation que le Tribunal a donnée de l’art. 70(6) de la Loi sur les régimes de retraite, L.R.O. 1990, ch. P.8.*

Par suite d’une restructuration de Monsanto Canada Inc. (« Monsanto »), 146 participants actifs au régime de retraite (les « participants touchés ») ont été avisés que leur emploi chez Monsanto prendrait fin. La surintendante des services financiers a refusé d’approuver le rapport de liquidation partielle établi par Monsanto parce qu’il ne prévoyait pas la répartition de l’excédent d’actif correspondant à la partie du régime de retraite en voie de liquidation. Le Tribunal des services financiers, à la majorité, a rejeté l’avis de la surintendante et a ordonné qu’elle approuve le rapport, déclarant que le par. 70(6) de la *Loi sur les régimes de retraite* de l’Ontario prévoit tout au plus un droit à une part de l’excédent au moment de la liquidation totale du régime, le cas échéant. La Cour divisionnaire a annulé l’ordonnance du Tribunal et confirmé la décision de la surintendante. La Cour d’appel a rejeté l’appel.

*Arrêt :* Le pourvoi est rejeté.

Si l’on évalue correctement les facteurs pertinents de la méthode pragmatique et fonctionnelle, la norme de contrôle applicable à l’interprétation que le Tribunal des services financiers a donnée du par. 70(6) de la *Loi sur les régimes de retraite* est celle de la décision correcte.

Le paragraphe 70(6) exige que l’excédent actuariel d’un régime de retraite à prestations déterminées soit réparti au moment de sa liquidation partielle en proportion de la partie liquidée du régime. Le sens ordinaire et grammatical du par. 70(6) indique que la détermination des droits et prestations doit être effectuée comme si le régime de retraite était liquidé totalement à la date de prise d’effet de la liquidation partielle. La réalisation des droits et prestations, y compris la distribution de l’excédent d’actif, se produit alors pour la partie du régime effectivement en voie de liquidation. En conséquence, les participants touchés peuvent recevoir, s’ils y ont droit, leur quote-part de l’excédent de la caisse au moment de la liquidation partielle, comme si le régime était liquidé totalement ce jour-là. Les droits et prestations accordés aux participants touchés par la liquidation partielle ne sont pas inférieurs à ceux que le groupe aurait s’il y avait liquidation totale du régime de retraite à la date de la liquidation partielle.

L’économie de la *Loi sur les régimes de retraite* et de ses règlements confirme également le sens ordinaire et grammatical du par. 70(6). Retarder la répartition irait à l’encontre des dispositions qui intègrent la distribution de

of surplus assets an intended part of the wind-up process, whether the wind-up is in whole or in part. In addition, the statutory scheme makes an important distinction between continuing plans and winding-up plans. The interpretation of s. 70(6) herein proposed is consistent with the logic of this aspect of the statutory scheme and the legislature's choice to treat partial wind-ups in the same manner as full wind-ups.

A purposive interpretation of s. 70(6) should be mindful of the legislative objective in the context of the statutory scheme surrounding surplus and partial wind-up. The *Pension Benefits Act* is public policy legislation that recognizes the vital importance of long-term income security. Its purpose is to establish minimum standards and regulatory supervision in order to protect and safeguard the pension benefits and rights of members, former members and others entitled to receive benefits under private pension plans. The Act seeks, in some measure, to ensure a balance between employee and employer interests that will be beneficial for both groups. Distribution of surplus on partial wind-up is unlikely to disrupt that balance or to compromise the continuing integrity of the pension fund. Policy and practical reasons also favour an interpretation requiring distribution upon partial wind-up. Since pension plans are theoretically intended to be indeterminate in nature, it is reasonable for Affected Members to be subject to the risks of the plan while they are a part of it, but not after they have been terminated from it. The most equitable solution is thus to distribute the fortunes of favourable markets at the time Affected Members are terminated. In this way, the windfall is related to their actual time and participation in the plan. Moreover, the increasingly mobile nature of labour should be recognized. The Affected Members should be able to know their status at the time of their termination so as to arrange their affairs accordingly and not be indefinitely tied to an employer that laid them off.

### Cases Cited

**Discussed:** *Schmidt v. Air Products Canada Ltd.*, [1994] 2 S.C.R. 611; **referred to:** *Barrie Public Utilities v. Canadian Cable Television Assn.*, [2003] 1 S.C.R. 476, 2003 SCC 28; *Canada (Deputy Minister of National Revenue) v. Mattel Canada Inc.*, [2001] 2 S.C.R. 100, 2001 SCC 36; *Voice Construction Ltd. v. Construction & General Workers' Union, Local 92*, [2004] 1 S.C.R. 609, 2004 SCC 23; *Pushpanathan v. Canada (Minister of*

l'excédent d'actif dans le processus de liquidation, que la liquidation soit totale ou partielle. De plus, le régime législatif établit une distinction importante entre les régimes de retraite qui continuent d'exister et ceux qui sont en cours de liquidation. L'interprétation proposée du par. 70(6) est conforme à la logique de cet aspect du régime législatif et au choix du législateur de traiter les liquidations partielles et les liquidations totales de la même manière.

En donnant une interprétation téléologique du par. 70(6), il ne faut pas perdre de vue l'objectif de la Loi dans le contexte du régime législatif établi à l'égard de l'excédent et de la liquidation partielle. La *Loi sur les régimes de retraite* est une loi d'intérêt public qui reconnaît l'importance cruciale de la sécurité du revenu à long terme. Elle vise à établir des normes minimales et une supervision réglementaire destinées à protéger et à garantir les prestations et les droits des participants, des anciens participants et des autres personnes qui ont droit à des prestations en vertu de régimes de retraite complémentaires. La Loi tend, dans une certaine mesure, à assurer, entre les intérêts des employés et ceux des employeurs, un équilibre qui soit favorable aux deux groupes. La répartition de l'excédent à la liquidation partielle ne perturbera vraisemblablement pas cet équilibre et ne compromettra vraisemblablement pas l'intégrité de la caisse de retraite. Des raisons d'ordre politique et pratique justifient également une interprétation requérant la répartition lors de la liquidation partielle. Comme, en principe, les régimes de retraite sont d'une durée indéterminée, il est logique que les participants touchés soient exposés aux risques inhérents au régime tant qu'ils conservent leur emploi, mais non après l'avoir quitté. La solution la plus équitable consiste donc à distribuer le bénéfice de la conjoncture favorable au moment où les participants touchés perdent leur emploi. De cette manière, ce cadeau du ciel est relié à leur participation réelle au régime. De plus, il convient de reconnaître la mobilité croissante de la main-d'œuvre. Les participants touchés devraient pouvoir connaître leur situation au moment de la cessation de leur emploi afin de pouvoir organiser leurs affaires en conséquence. Ils ne devraient pas être liés indéfiniment à un employeur qui les a mis à pied.

### Jurisprudence

**Arrêt analysé :** *Schmidt c. Air Products Canada Ltd.*, [1994] 2 R.C.S. 611; **arrêts mentionnés :** *Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble*, [2003] 1 R.C.S. 476, 2003 CSC 28; *Canada (Sous-ministre du Revenu national) c. Mattel Canada Inc.*, [2001] 2 R.C.S. 100, 2001 CSC 36; *Voice Construction Ltd. c. Construction & General Workers' Union, Local 92*, [2004] 1 R.C.S. 609, 2004 CSC 23; *Pushpanathan c.*

*Citizenship and Immigration*), [1998] 1 S.C.R. 982; *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, [2003] 1 S.C.R. 247, 2003 SCC 20; *Ross v. New Brunswick School District No. 15*, [1996] 1 S.C.R. 825; *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324; *GenCorp Canada Inc. v. Ontario (Superintendent, Pensions)* (1998), 158 D.L.R. (4th) 497; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226, 2003 SCC 19; *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559, 2002 SCC 42; *R. v. Campbell*, [1999] 1 S.C.R. 565; *Firestone Canada Inc. v. Ontario (Pension Commission)* (1990), 1 O.R. (3d) 122.

### Statutes and Regulations Cited

*Financial Services Commission of Ontario Act, 1997*, S.O. 1997, c. 28, ss. 1 “regulated sector”, 6, 7, 20, 21(4), 22.  
 O. Reg. 103/66, s. 11 [am. O. Reg. 91/69, s. 3].  
 O. Reg. 708/87, ss. 7a [ad. O. Reg. 100/88, s. 1], 7c [ad. O. Reg. 412/90, s. 1].  
*Pension Benefits Act*, R.S.O. 1990, c. P.8 [am. 1997, c. 28], ss. 1 “partial wind up”, “surplus”, “wind up”, 68, 69 [am. 2002, c. 18, Sch. H, s. 5(1)], 70, 73, 74(1), 77, 78, 79, 84(1) [am. 1999, c. 6, s. 53(20)], 91(1).  
*Pension Benefits Act, 1987*, S.O. 1987, c. 35.  
 R.R.O. 1980, Reg. 746, s. 21(2) [rep. & sub. O. Reg. 31/87, s. 1].  
 R.R.O. 1990, Reg. 909, ss. 1(2) “going concern valuation” [rep. & sub. O. Reg. 144/00, s. 1(2)], 4(1), 8 [am. O. Reg. 743/91, s. 1; am. O. Reg. 307/98, s. 4; am. O. Reg. 444/03, s. 1], 9 [rep. & sub. O. Reg. 665/94, s. 1], 10 [am. *idem*, s. 2; am. O. Reg. 307/98, s. 5], 10.1 [ad. O. Reg. 286/97, s. 1; am. O. Reg. 307/98, s. 6], 13(1) [am. O. Reg. 712/92, s. 9], (1.1) [ad. *idem*; am. O. Reg. 144/00, s. 8(1)], 16 [am. O. Reg. 712/92, s. 11; am. O. Reg. 144/00, s. 11], 25 [am. O. Reg. 629/92, s. 3; am. O. Reg. 712/92, s. 15; am. O. Reg. 307/98, s. 10], 26, 28(5) [am. O. Reg. 712/92, s. 16; am. O. Reg. 307/98, s. 12], (6) [am. O. Reg. 307/98, s. 12], 28.1 [ad. O. Reg. 144/00, s. 22].

### Authors Cited

Deaton, Richard Lee. *The Political Economy of Pensions: Power, Politics and Social Change in Canada, Britain and the United States*. Vancouver: University of British Columbia Press, 1989.

*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247, 2003 CSC 20; *Ross c. Conseil scolaire du district n° 15 du Nouveau-Brunswick*, [1996] 1 R.C.S. 825; *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324; *GenCorp Canada Inc. c. Ontario (Superintendent, Pensions)* (1998), 158 D.L.R. (4th) 497; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, 2003 CSC 19; *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42; *R. c. Campbell*, [1999] 1 R.C.S. 565; *Firestone Canada Inc. c. Ontario (Pension Commission)* (1990), 1 O.R. (3d) 122.

### Lois et règlements cités

*Loi de 1987 sur les régimes de retraite*, L.O. 1987, ch. 35.  
*Loi de 1997 sur la Commission des services financiers de l’Ontario*, L.O. 1997, ch. 28, art. 1 « secteur réglementé », 6, 7, 20, 21(4), 22.  
*Loi sur les régimes de retraite*, L.R.O. 1990, ch. P.8 [mod. 1997, ch. 28], art. 1 « excédent », « liquidation », « liquidation partielle », 68, 69 [mod. 2002, ch. 18, ann. H, art. 5(1)], 70, 73, 74(1), 77, 78, 79, 84(1) [mod. 1999, ch. 6, art. 53(20)], 91(1).  
 Règl. de l’Ont. 103/66, art. 11 [mod. Règl. de l’Ont. 91/69, art. 3].  
 Règl. de l’Ont. 708/87, art. 7a [aj. Règl. de l’Ont. 100/88, art. 1], 7c [aj. Règl. de l’Ont. 412/90, art. 1].  
 R.R.O. 1980, règl. 746, art. 21(2) [abr. & rempl. Règl. de l’Ont. 31/87, art. 1].  
 R.R.O. 1990, règl. 909 [mod. Règl. de l’Ont. 142/94], art. 1(2) « évaluation à long terme » [abr. & rempl. Règl. de l’Ont. 144/00, art. 1(2)], 4(1), 8 [mod. Règl. de l’Ont. 307/98, art. 4; mod. Règl. de l’Ont. 444/03, art. 1], 9 [abr. & rempl. Règl. de l’Ont. 665/94, art. 1], 10 [mod. *idem*, art. 2; mod. Règl. de l’Ont. 307/98, art. 5], 10.1 [aj. Règl. de l’Ont. 286/97, art. 1; mod. Règl. de l’Ont. 307/98, art. 6], 13(1), (1.1) [mod. Règl. de l’Ont. 144/00, art. 8(1)], 16 [mod. Règl. de l’Ont. 144/00, art. 11], 25 [mod. Règl. de l’Ont. 307/98, art. 10], 26, 28(5) [mod. Règl. de l’Ont. 307/98, art. 12], (6) [*idem*], 28.1 [aj. Règl. de l’Ont. 144/00, art. 22; mod. Règl. de l’Ont. 242/00, art. 3].

### Doctrine citée

Deaton, Richard Lee. *The Political Economy of Pensions: Power, Politics and Social Change in Canada, Britain and the United States*. Vancouver: University of British Columbia Press, 1989.

Dewetering, June. *Occupational Pension Plans: Selected Policy Issues*. Background paper (BP-250E) prepared for the Library of Parliament, Research Branch, February 1991.

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

Gilliese, Eileen E. "Pension Plans and the Law of Trusts" (1996), 75 *Can. Bar Rev.* 221.

*Mercer Pension Manual*, loose-leaf ed., by William M. Mercer Limited. Agincourt, Ont.: Carswell, 1988 (updated 2003, release 6).

Ontario. Legislative Assembly of Ontario. *Hansard — Official Report of Debates*, Nos. 85 and 108. First Session, 33rd Parliament, January 13, 1986 and February 4, 1986.

Ontario. Legislative Assembly of Ontario. *Hansard — Official Report of Debates*, Nos. 12, 19, 27, 55, 86 and 98. Second Session, 33rd Parliament, May 12, 1986 to February 4, 1987.

Ontario. Legislative Assembly of Ontario. *Hansard — Official Report of Debates*, No. 34. Third Session, 33rd Parliament, June 25, 1987.

Ontario. Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario. *Report of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario*, vol. I, *Design for Retirement*. Toronto: Government of Ontario, 1980.

Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Markham, Ont.: Butterworths, 2002.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (2002), 62 O.R. (3d) 305, 220 D.L.R. (4th) 385, 166 O.A.C. 131, 29 B.L.R. (3d) 18, 21 C.C.E.L. (3d) 11, 32 C.C.P.B. 248, [2002] O.J. No. 4407 (QL), affirming a decision of the Superior Court of Justice (Divisional Court) (2001), 198 D.L.R. (4th) 109, 144 O.A.C. 204, 10 C.C.E.L. (3d) 257, 27 C.C.P.B. 82, [2001] O.J. No. 963 (QL), setting aside the order of the Financial Services Tribunal (2000), 3 B.L.R. (3d) 99, 50 C.C.E.L. (2d) 303, 23 C.C.P.B. 148. Appeal dismissed.

*Freyja Kristjanson and Markus Kremer*, for the appellant Monsanto Canada Inc.

*Jeffrey W. Galway and Randy Bauslaugh*, for the appellant the Association of Canadian Pension Management.

*Deborah McPhail and Leslie McIntosh*, for the respondent.

Dewetering, June. *Régimes de retraite professionnels : quelques aspects*. Étude générale (BP-250F) préparée pour la Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, février 1991.

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto : Butterworths, 1983.

Gilliese, Eileen E. « Pension Plans and the Law of Trusts » (1996), 75 *R. du B. can.* 221.

*Mercer Pension Manual*, loose-leaf ed., by William M. Mercer Limited. Agincourt, Ont. : Carswell, 1988 (updated 2003, release 6).

Ontario. Legislative Assembly of Ontario. *Hansard — Official Report of Debates*, Nos. 85 and 108. First Session, 33rd Parliament, January 13, 1986 and February 4, 1986.

Ontario. Legislative Assembly of Ontario. *Hansard — Official Report of Debates*, Nos. 12, 19, 27, 55, 86 and 98. Second Session, 33rd Parliament, May 12, 1986 to February 4, 1987.

Ontario. Legislative Assembly of Ontario. *Hansard — Official Report of Debates*, No. 34. Third Session, 33rd Parliament, June 25, 1987.

Ontario. Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario. *Report of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario*, vol. I, *Design for Retirement*. Toronto : Government of Ontario, 1980.

Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Markham, Ont. : Butterworths, 2002.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (2002), 62 O.R. (3d) 305, 220 D.L.R. (4th) 385, 166 O.A.C. 131, 29 B.L.R. (3d) 18, 21 C.C.E.L. (3d) 11, 32 C.C.P.B. 248, [2002] O.J. No. 4407 (QL), qui a confirmé une décision de la Cour supérieure de justice (Cour divisionnaire) (2001), 198 D.L.R. (4th) 109, 144 O.A.C. 204, 10 C.C.E.L. (3d) 257, 27 C.C.P.B. 82, [2001] O.J. No. 963 (QL), annulant l'ordonnance du Tribunal des services financiers (2000), 3 B.L.R. (3d) 99, 50 C.C.E.L. (2d) 303, 23 C.C.P.B. 148. Pourvoi rejeté.

*Freyja Kristjanson et Markus Kremer*, pour l'appelante Monsanto Canada Inc.

*Jeffrey W. Galway et Randy Bauslaugh*, pour l'appelante l'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite.

*Deborah McPhail et Leslie McIntosh*, pour l'intimé.



*Donald J. Rennie and Kirk Lambrecht, Q.C.*, for the intervener the Attorney General of Canada.

*J. Brett Ledger and Lindsay P. Hill*, for the intervener the National Trust Company.

*William J. Sammon*, for the intervener Nicole Lacroix.

*Howard Goldblatt, Dona Campbell and Ethan Poskanzer*, for the interveners the Canadian Labour Congress and the Ontario Federation of Labour.

*Mark Zigler and Ari N. Kaplan*, for the interveners R. M. Smallhorn, D. G. Halsall, S. J. Galbraith and S. W. (Bud) Wesley.

The judgment of the Court was delivered by

DESCHAMPS J. — Pension law is a field which is gaining in importance as more and more people retire and look to their pensions to sustain them during their “golden years”. The complex exercise of actuarial accounting that determines how pensions should be funded is rivalled only by the complexity of the law determining the pension rights and obligations of employees and employers, which lies at the intersection of contracts, trust law, and statute law. This appeal is an attempt to bring some clarity to a relatively confined area of pension law, which has been the subject of much debate: when there is a partial wind-up of an Ontario-defined benefit pension plan, must the actuarial surplus be distributed at that time?

In particular, does s. 70(6) of the Ontario *Pension Benefits Act*, R.S.O. 1990, c. P.8 (“Act”), require the distribution of a proportional share of actuarial surplus when a defined benefit pension plan is partially wound up? The Superintendent of Financial Services answered this question in the affirmative. She refused to approve the partial wind-up report of the appellant, Monsanto Canada Inc. (“Monsanto”), for failing to provide for the distribution of surplus assets related to the part of the Pension Plan

*Donald J. Rennie et Kirk Lambrecht, c.r.*, pour l’intervenant le procureur général du Canada.

*J. Brett Ledger et Lindsay P. Hill*, pour l’intervenante la Compagnie Trust National.

*William J. Sammon*, pour l’intervenante Nicole Lacroix.

*Howard Goldblatt, Dona Campbell et Ethan Poskanzer*, pour les intervenants le Congrès du travail du Canada et la Fédération du travail de l’Ontario.

*Mark Zigler et Ari N. Kaplan*, pour les intervenants R. M. Smallhorn, D. G. Halsall, S. J. Galbraith et S. W. (Bud) Wesley.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LA JUGE DESCHAMPS — Le droit des pensions de retraite est un domaine qui a pris de l’importance avec l’augmentation du nombre de retraités qui comptent sur leur pension pour profiter de l’âge d’or. La complexité des calculs actuariels qui permettent de déterminer le financement des prestations de retraite n’a d’égal que celle des règles juridiques régissant les droits à pension ainsi que les obligations des employés et des employeurs à l’égard des régimes de retraite. Ces règles relèvent à la fois du droit des contrats, du droit des fiducies et de lois particulières. Le présent pourvoi est l’occasion de clarifier un aspect relativement restreint du droit des pensions de retraite qui a fait l’objet de nombreux débats : la liquidation partielle d’un régime de retraite à prestations déterminées en Ontario emporte-t-elle obligation de répartir l’excédent actuariel à la date de cette liquidation?

Plus particulièrement, en application du par. 70(6) de la *Loi sur les régimes de retraite* de l’Ontario, L.R.O. 1990, ch. P.8 (« Loi »), l’excédent actuariel d’un régime de retraite à prestations déterminées doit-il être réparti au moment de la liquidation partielle en proportion de la partie liquidée du régime? La surintendante des services financiers a répondu affirmativement à cette question. Elle a refusé d’approuver le rapport de liquidation partielle de l’appelante, Monsanto Canada Inc. (« Monsanto »),

being wound up. A majority of the Financial Services Tribunal (“Tribunal”) disagreed with the Superintendent and ordered her to approve the report: (2000), 3 B.L.R. (3d) 99. The majority held that s. 70(6) provides no more than a right to participate in surplus distribution when, if ever, the Plan fully winds up. The Ontario Divisional Court overturned the Tribunal on appeal ((2001), 198 D.L.R. (4th) 109) and the Court of Appeal agreed ((2002), 62 O.R. (3d) 305). Monsanto and the Association of Canadian Pension Management now appeal to this Court. The appeal, for the reasons that follow, should be dismissed.

#### I. Facts

3

The factual foundation of the legal question raised in the present appeal can be briefly stated. Monsanto originally maintained three separate pension plans in respect of various operations. Effective January 1, 1996, these plans were consolidated to form the Pension Plan for Employees of Monsanto Canada Inc. (“Plan”). As a result of a subsequent reorganization of Monsanto, involving a staff reduction program and a plant closure, 146 active members of the Plan (“Affected Members”) received notice that their employment with Monsanto would terminate between December 31, 1996 and December 31, 1998. Monsanto’s report to the Superintendent provided that the partial wind-up was to be effective May 31, 1997. As of that date, the information supplied to the regulator by the actuaries for the Plan showed that there was an actuarial surplus of some \$19.1 million, representing the amount by which the estimated asset value exceeded the estimated liabilities. According to the evidence, the pro rata share of the surplus related to the part of the Plan being wound up is approximately \$3.1 million.

4

One of the bases for the Superintendent’s refusal to approve Monsanto’s report was the failure to provide for the distribution of this surplus on partial wind-up, in accordance with s. 70(6) of the Act. This

parce que celle-ci n’y avait pas prévu la répartition de l’excédent correspondant à la partie du régime de retraite visée par la liquidation. Le Tribunal des services financiers (« Tribunal »), à la majorité, a rejeté l’avis de la surintendante et a ordonné qu’elle approuve le rapport : (2000), 3 B.L.R. (3d) 99. La majorité a jugé que le par. 70(6) prévoit tout au plus un droit à une part de l’excédent au moment de la liquidation totale du régime, le cas échéant. En appel, la Cour divisionnaire de l’Ontario a annulé la décision du Tribunal ((2001), 198 D.L.R. (4th) 109) et la Cour d’appel a souscrit à ce jugement ((2002), 62 O.R. (3d) 305). Monsanto et l’Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite se pourvoient maintenant devant notre Cour. Je suis d’avis de rejeter le pourvoi pour les motifs exposés ci-après.

#### I. Les faits

Les faits à l’origine de la question de droit soulevée en l’espèce se résument brièvement. Au départ, Monsanto maintenait trois régimes de retraite distincts relatifs à des opérations diverses. Le 1<sup>er</sup> janvier 1996, ces régimes furent fusionnés pour former le Régime de retraite des employés de Monsanto Canada Inc. (« Régime »). Par suite d’une restructuration de Monsanto, qui entraîna une réduction du personnel et la fermeture d’un établissement, 146 participants actifs au Régime (« participants touchés ») furent avisés que leur emploi chez Monsanto se terminerait entre le 31 décembre 1996 et le 31 décembre 1998. Le rapport de Monsanto à la surintendante prévoyait que la liquidation partielle prendrait effet le 31 mai 1997. Les renseignements fournis à l’autorité de réglementation par les actuaires du Régime faisaient voir, à cette date, un excédent actuariel de quelque 19,1 millions de dollars, représentant l’excédent de la valeur estimative de l’actif par rapport à la valeur estimative du passif. D’après la preuve, la part de l’excédent correspondant à la partie du Régime en voie de liquidation est d’environ 3,1 millions de dollars.

Le refus de la surintendante d’approuver le rapport de Monsanto s’appuyait notamment sur le fait qu’il contrevenait au par. 70(6) de la Loi parce qu’il ne prévoyait pas la distribution de l’excédent lors de

is the only ground still in issue before this Court as the other bases for refusal were not pursued on this appeal. Also noteworthy is the fact that this matter is preliminary to the question of surplus entitlement, which is not affected by this decision and will need to be determined at a later date.

## II. Issue

The only issue in this appeal is whether the Tribunal properly interpreted s. 70(6) of the Act as not requiring distribution of the actuarial surplus on a partial plan wind-up. Thus, the analysis must proceed in two stages. First, the appropriate standard of review of the Tribunal's decision must be determined. Second, the Tribunal's interpretation of s. 70(6) must be measured against this standard. All of the relevant legislative provisions are annexed at the end of these reasons.

## III. Standard of Review

The courts below found, and the appellants and respondent agreed, that the appropriate standard of review of the Tribunal's decision was reasonableness. However, the standard of review is a question of law, and agreement between the parties cannot be determinative of the matter. An evaluation of the four factors comprising the pragmatic and functional approach is required to decide the appropriate level of deference this Court should grant in reviewing the decision.

### A. *Privative Clause*

The legislature did not enact a privative clause to insulate the Tribunal's jurisdiction. To the contrary, s. 91(1) of the Act provides for a statutory right of appeal to the Divisional Court. While not determinative, this factor suggests that the legislature intended less deference to be afforded to the Tribunal on judicial review (*Barrie Public Utilities v. Canadian Cable Television Assn.*, [2003] 1 S.C.R. 476, 2003 SCC 28, at para. 11; *Canada (Deputy Minister of National Revenue) v. Mattel Canada Inc.*, [2001] 2 S.C.R. 100, 2001 SCC 36, at para. 27).

la liquidation partielle. Seul ce motif est contesté devant notre Cour, les autres ne faisant pas l'objet du présent pourvoi. Il faut également noter que cette question doit être réglée avant celle du droit à l'excédent, laquelle n'est pas visée par la présente décision et devra être tranchée ultérieurement.

## II. Question en litige

La seule question en litige dans le présent pourvoi est de déterminer si le Tribunal a bien interprété le par. 70(6) de la Loi en concluant qu'il n'exige pas la distribution de l'excédent actuariel lors d'une liquidation partielle d'un régime. L'analyse doit se faire en deux étapes. Il faut d'abord déterminer la norme de contrôle applicable à la décision du Tribunal. Il faut ensuite évaluer l'interprétation que le Tribunal a donnée du par. 70(6) en fonction de cette norme de contrôle. Les dispositions législatives pertinentes figurent en annexe des présents motifs.

## III. Norme de contrôle

Les juridictions inférieures ont conclu que la norme de contrôle applicable à la décision du Tribunal était celle de la décision raisonnable. Les appelantes et l'intimé souscrivent à cette décision. La norme de contrôle est toutefois une question de droit et l'accord des parties ne peut être concluant sur ce point. Afin de déterminer le degré de retenue dont la Cour doit faire preuve à l'égard de la décision, il faut évaluer les facteurs de la méthode pragmatique et fonctionnelle.

### A. *Clause privative*

Le législateur n'a pas édicté de clause privative destinée à soustraire les décisions du Tribunal à l'examen en appel. Au contraire, un droit d'appel devant la Cour divisionnaire est prévu au par. 91(1) de la Loi. Bien que ce facteur ne soit pas déterminant, il met en évidence l'intention du législateur d'imposer une moins grande retenue à l'égard des décisions du Tribunal lors d'un contrôle judiciaire (*Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble*, [2003] 1 R.C.S. 476, 2003 CSC 28, par. 11; *Canada (Sous-ministre du Revenu national) c. Mattel Canada Inc.*, [2001] 2 R.C.S. 100, 2001 CSC 36, par. 27).



### B. *Nature of the Problem*

8 The issue on appeal is a pure question of law, related to the interpretation of a section that has no specialized technical meaning. Statutory interpretation is an exercise in which the courts are well equipped to engage. The question here concerns the establishment of statutory rights by construing the legislature's intention from the text of s. 70(6), the legislative purpose, and the statutory context in which it is situated. Generally speaking, such legal questions will attract a more searching standard of review as being clearly within the expertise of the judiciary, unless the legal question is "at the core" of the Tribunal's expertise (*Voice Construction Ltd. v. Construction & General Workers' Union, Local 92*, [2004] 1 S.C.R. 609, 2004 SCC 23, at para. 29; see also *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982, at para. 34).

### C. *Relative Expertise*

9 The expertise of the Tribunal relative to that of the courts must be evaluated in reference to the particular provision being invoked and interpreted and the nature of the Tribunal's expertise (*Barrie, supra*, at paras. 12-13; *Pushpanathan, supra*, at para. 28). In other words, relative expertise must be evaluated in context and in relation to the specific question under review (*Law Society of New Brunswick v. Ryan*, [2003] 1 S.C.R. 247, 2003 SCC 20, at para. 30).

10 On the one hand, we have to look at courts' expertise and the subject matter which is, as discussed in the previous sections, the statutory interpretation of s. 70(6). On its face, the provision sets out the rule of parity between situations of partial wind-up and full wind-up. Except perhaps in demonstrating the practical implications of proposed interpretations, the issue is neither factually laden nor highly technical. In this case, as it is generally, statutory interpretation is "a purely legal question . . . 'ultimately within the province of judiciary'" (*Barrie, supra*, at para. 16; see also *Ross v. New Brunswick School District No. 15*, [1996] 1 S.C.R. 825, at para. 28).

### B. *Nature du problème*

En l'espèce, la question en litige est une pure question de droit, liée à l'interprétation d'une disposition législative qui n'a pas de sens technique ou spécialisé. Les tribunaux judiciaires sont bien qualifiés pour procéder à l'interprétation des lois. En l'espèce, il s'agit de définir les droits conférés par la loi en déterminant l'intention du législateur d'après le libellé du par. 70(6), son objet et son contexte. En général, les questions de droit de cette nature commandent une norme de contrôle plus stricte, car elles relèvent clairement de l'expertise des tribunaux judiciaires, sauf s'il s'agit d'une question qui « constitue un aspect central » de l'expertise du Tribunal (*Voice Construction Ltd. c. Construction & General Workers' Union, Local 92*, [2004] 1 R.C.S. 609, 2004 CSC 23, par. 29; voir aussi *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, par. 34).

### C. *Expertise relative*

L'expertise du Tribunal par rapport à celle des tribunaux judiciaires doit être évaluée en fonction de la disposition particulière qui est invoquée et interprétée ainsi que de la nature de son expertise (*Barrie, précité*, par. 12-13; *Pushpanathan, précité*, par. 28). Autrement dit, l'expertise relative doit être appréciée en tenant compte du contexte et par rapport à la question précise examinée (*Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247, 2003 CSC 20, par. 30).

D'une part, il faut examiner l'expertise des tribunaux judiciaires relativement à l'objet du litige, en l'occurrence, l'interprétation du par. 70(6). Il suffit de lire cette disposition pour constater qu'elle établit la règle de la parité entre une liquidation partielle et une liquidation totale. Sauf, peut-être, pour la démonstration des conséquences pratiques des différentes interprétations proposées, l'analyse n'est ni purement factuelle ni hautement technique. En l'espèce, comme en général, l'interprétation d'une loi est « une question purement de droit, qui relève donc, [. . .] "en dernière analyse de la compétence des cours de justice" » (*Barrie, précité*, par. 16; voir aussi *Ross c. Conseil scolaire du district n° 15 du Nouveau-Brunswick*, [1996] 1 R.C.S. 825, par. 28).

On the other hand, the Tribunal does not have specific expertise in this area. The Tribunal is a general body that was created under the *Financial Services Commission of Ontario Act, 1997*, S.O. 1997, c. 28 (“*FSCOA*”), s. 20, to replace the specialized Pension Services Commission. It is responsible for adjudication in a variety of “regulated sector[s]” (*FSCOA*, s. 1), including cooperatives, credit unions, insurance, mortgage brokers, loans and trusts, and pensions (*FSCOA*, s. 1). In addition, the nature of the Tribunal’s expertise is primarily adjudicative. Unlike the former Pension Services Commission or the current Financial Services Commission, the Tribunal has no policy functions as part of its pensions mandate (see *FSCOA*, s. 22). As noted in *Mattel Canada, supra*, and in *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324, involvement in policy development will be an important consideration in evaluating a tribunal’s expertise. Lastly, in appointing members to the Tribunal and assigning panels for hearings, the statute advises that, to the extent practicable, expertise and experience in the regulated sectors should be taken into account (*FSCOA*, ss. 6(4) and 7(2)). However, there is no requirement that members necessarily have special expertise in the subject matter of pensions. The Tribunal is a small entity of 6 to 12 members which further reduces the likelihood that any particular panel would have expertise in the matter being adjudicated (*FSCOA*, s. 6(3)).

Overall, there is little to indicate that the legislature intended to create a body with particular expertise over the statutory interpretation of the Act. The Tribunal would not have any greater expertise than the courts in construing s. 70(6). Thus, this factor also suggests a lower amount of deference is required to be given to the Tribunal’s decisions on the issue of statutory interpretation.

D’autre part, le Tribunal ne possède aucune expertise particulière dans ce domaine. Cet organisme, qui a été créé par la *Loi de 1997 sur la Commission des services financiers de l’Ontario*, L.O. 1997, ch. 28 («*LCSFO*»), art. 20, afin de remplacer un office spécialisé, soit la Commission des régimes de retraite, détient une compétence générale. Il est chargé de statuer sur les questions touchant divers « secteur[s] réglementé[s] » (*LCSFO*, art. 1), dont les coopératives, les caisses populaires, les assurances, les courtiers en hypothèques, les sociétés de prêt et de fiducie et les régimes de retraite (*LCSFO*, art. 1). De plus, l’expertise du Tribunal est surtout de nature juridictionnelle. Contrairement à l’ancienne Commission des régimes de retraite et à la Commission des services financiers de l’Ontario, le Tribunal n’a pas pour fonction d’élaborer des politiques en matière de régimes de retraite (voir *LCSFO*, art. 22). Comme l’ont précisé les arrêts *Mattel Canada*, précité, et *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324, la participation à l’élaboration de politiques est une considération importante dans l’évaluation de l’expertise du tribunal. Enfin, la loi prévoit que, pour la nomination des membres du Tribunal et pour leur affectation à une formation, il faut, dans la mesure du possible, tenir compte de l’expérience et de la compétence dans les secteurs réglementés (*LCSFO*, par. 6(4) et 7(2)). Il n’est toutefois pas requis que les membres aient une expertise particulière dans le domaine des pensions. En raison du fait que le Tribunal ne comprend que 6 à 12 membres, il est encore moins probable qu’une formation donnée possède une expertise à l’égard de la question à trancher (*LCSFO*, par. 6(3)).

En somme, peu d’éléments laissent croire que le législateur avait l’intention de créer un organisme doté d’une expertise particulière relativement à l’interprétation de la Loi. Le Tribunal ne possède pas une plus grande expertise que les tribunaux judiciaires pour interpréter le par. 70(6). Ce facteur tend donc lui aussi à indiquer qu’un degré de retenue moins élevé est requis à l’égard des décisions du Tribunal portant sur l’interprétation des lois.

D. *Purposes of the Legislation and the Provision*

13 The purpose of the Act was well stated in *GenCorp Canada Inc. v. Ontario (Superintendent, Pensions)* (1998), 158 D.L.R. (4th) 497 (Ont. C.A.), at p. 503:

[T]he *Pension Benefits Act* is clearly public policy legislation establishing a carefully calibrated legislative and regulatory scheme prescribing minimum standards for all pension plans in Ontario. It is intended to benefit and protect the interests of members and former members of pension plans, and “evinces a special solicitude for employees affected by plant closures” . . .

14 On the one hand, the protection of the rights of vulnerable groups is a central and long-standing function of the courts. The protectionist aim of the legislation is especially evident in s. 70(6), which seeks to preserve the equal treatment and benefits between situations of partial wind-up and full wind-up. On the other hand, pension standards legislation is a complex administrative scheme, which seeks to strike a delicate balance between the interests of employers and employees, while advancing the public interest in a thriving private pension system. In this task, the regulatory body usually has a certain advantage in being closer to the dispute and the industry. In part, this factor led the Ontario Court of Appeal in *GenCorp* to conclude that the decisions of the Pension Services Commission should be reviewed on a standard of reasonableness.

15 Here, however, the Tribunal assumes a different role and function in relation to the statutory purpose of the particular provision at issue. The determination of the meaning of s. 70(6) is not “polycentric” in nature. In other words, s. 70(6) does not grant the Tribunal broad discretionary powers nor a range of policy-laden remedial choices that involve the balancing of multiple sets of interests of competing constituencies (see *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, at para. 56; *Pushpanathan, supra*, at para. 36; *Dr. Q v. College of Physicians and*

D. *Objets de la Loi et de la disposition*

L’objet de la Loi fut bien énoncé dans l’arrêt *GenCorp Canada Inc. c. Ontario (Superintendent, Pensions)* (1998), 158 D.L.R. (4th) 497 (C.A. Ont.), p. 503 :

[TRADUCTION] [L]a *Loi sur les régimes de retraite* est manifestement une loi d’intérêt général instaurant un cadre législatif et réglementaire soigneusement conçu qui prescrit des normes minimales applicables à tous les régimes de retraite en Ontario. Elle vise à favoriser et à protéger les intérêts des participants et anciens participants aux régimes de retraite et « démontre une grande sollicitude envers les employés touchés par une fermeture d’entreprise » . . .

D’une part, la protection des droits des groupes vulnérables est une fonction centrale et ancienne des tribunaux judiciaires. L’objectif de protection de la Loi est particulièrement évident au par. 70(6), qui garantit le même traitement et les mêmes bénéfices que la liquidation soit partielle ou totale. D’autre part, la législation sur les normes des régimes de retraite crée un régime administratif complexe qui vise à établir un équilibre délicat entre les intérêts des employeurs et ceux des employés, tout en servant l’intérêt du public dans l’existence d’un système de régimes de retraite complémentaires vigoureux. Étant plus près du litige et du secteur d’activités, l’organisme de réglementation jouit, dans cette tâche, d’un certain avantage. C’est en partie pour cette raison que la Cour d’appel de l’Ontario, dans l’arrêt *GenCorp*, a conclu que les décisions de la Commission des régimes de retraite devaient être révisées en fonction de la norme de la décision raisonnable.

Cependant, en l’espèce, le Tribunal remplit une fonction et un rôle différents à l’égard de l’objet de la disposition législative en cause. L’objet du par. 70(6) n’est pas de nature « polycentrique ». Autrement dit, le par. 70(6) ne confère pas au Tribunal de vastes pouvoirs discrétionnaires et il n’exige pas de ce dernier qu’il choisisse parmi diverses réparations mettant en jeu des questions de politique ou nécessitant la pondération d’intérêts multiples de groupes opposés (voir *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 56;

*Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226, 2003 SCC 19, at paras. 30-31). Moreover, the issues raised in s. 70(6) are legal in nature, rather than economic, broad, specialized, technical or scientific in such a way as to substantially deviate from the normal role of the courts (*Dr. Q, supra*, at para. 31; *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748, at paras. 48-49). Therefore, this factor also seems to indicate less deference be accorded to the Tribunal's interpretation.

#### E. *Conclusion on the Standard of Review*

As all four factors point to a lower degree of deference, a standard of review of correctness should be adopted in this case. There are no persuasive grounds for the Court to grant the Tribunal any deference on the pure question of law before us in this case (see also *Barrie, supra*, at para. 18, citing *Pushpanathan, supra*, at para. 37).

#### IV. Statutory Interpretation of Section 70(6)

I now turn to the essence of this appeal: the question of the interpretation of s. 70(6). The provision reads:

70. . . .

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

The appellants argue that the effect of the provision is to afford Affected Members a vested right, as of the effective date of partial wind-up, to participate in surplus distribution when, if ever, the Plan fully winds up, assuming they are so entitled under the Plan agreement. In contrast, the respondent contends that s. 70(6) requires that the distribution of the surplus actually occurs on the effective date of the partial wind-up. The main area of

*Pushpanathan*, précité, par. 36; *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, 2003 CSC 19, par. 30-31). De plus, les questions soulevées par le par. 70(6) sont de nature juridique. Ni leur ampleur, ni leur caractère spécialisé, ni leur nature économique, technique ou scientifique ne les distinguent de façon importante des questions que les tribunaux judiciaires tranchent habituellement (*Dr Q*, précité, par. 31; *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, par. 48-49). Ce facteur semble donc indiquer lui aussi qu'une moins grande retenue s'impose à l'égard de l'interprétation donnée par le Tribunal.

#### E. *Conclusion sur la norme de contrôle*

Puisque les quatre facteurs militent en faveur d'un degré de retenue moins élevé, la norme de contrôle applicable en l'espèce est celle de la décision correcte. Aucun motif convaincant ne justifie notre Cour de faire preuve de retenue à l'égard de la décision du Tribunal sur la question de droit dont elle est saisie (voir aussi *Barrie*, précité, par. 18, citant *Pushpanathan*, précité, par. 37).

#### IV. Interprétation du par. 70(6)

J'examine maintenant le fond du pourvoi, soit la question de l'interprétation du par. 70(6). La disposition est ainsi libellée :

70. . . .

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

Les appelantes soutiennent que la disposition a pour effet de reconnaître aux participants touchés, à compter de la date de la liquidation partielle, un droit acquis de recevoir une part de l'excédent lorsque le Régime sera liquidé en totalité, le cas échéant, si le Régime leur accorde un tel droit. À l'inverse, l'intimé prétend qu'en application du par. 70(6) la répartition de l'excédent doit être faite à la date de la prise d'effet de la liquidation

contention between the parties is the import of the last phrase: “on the effective date of the partial wind up”.

19

The established approach to statutory interpretation was recently reiterated by Iacobucci J. in *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559, 2002 SCC 42, at para. 26, citing E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87:

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

I will examine each of these factors in turn, beginning first with the background context.

#### A. *Historical Context*

20

Pension plans have a long history in Canada, first appearing in the late 19th century. However, it was not until after the Second World War that the development of pension plans flourished in tandem with the economic growth and prosperity of the era (see *Report of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario* (1980), vol. I, at p. 35; R. L. Deaton, *The Political Economy of Pensions: Power, Politics and Social Change in Canada, Britain and the United States* (1989), at p. 79). In the early days, pensions were commonly regarded as gratuitous rewards for long and faithful service, subject to the discretion and financial health of the employer (see *Report of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario*, *supra*, at p. 2; *Mercer Pension Manual* (loose-leaf ed.), at p. 1-9). However, particularly as pensions became a more familiar sight at the collective bargaining table, a competing conception as an enforceable employee right developed (see E. E. Gillese, “Pension Plans and the Law of Trusts” (1996), 75 *Can. Bar Rev.* 221, at pp. 226-27; Deaton, *supra*, at pp. 122-23). The enactment of minimum standards legislation in Ontario, first in 1963 and again in 1987, “considerably expanded the rights of plan members. It altered, again, the power balance between employers and employees

partielle. Le principal point en litige réside donc dans la portée du dernier membre de phrase de la disposition : « à la date de prise d’effet de la liquidation partielle ».

La méthode d’interprétation des lois établie a récemment été réitérée par le juge Iacobucci dans l’arrêt *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42, par. 26, citant E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2<sup>e</sup> éd. 1983), p. 87 :

[TRADUCTION] Aujourd’hui, il n’y a qu’un seul principe ou solution : il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur.

J’examinerai chacun de ces facteurs en débutant par le contexte historique.

#### A. *Contexte historique*

Les régimes de retraite existent depuis longtemps au Canada, leur origine datant de la fin du 19<sup>e</sup> siècle. Le développement des régimes de retraite ne prend cependant son essor qu’après la deuxième Guerre mondiale, avec la croissance économique et la prospérité de l’époque (voir le *Report of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario* (1980), vol. I, p. 35; R. L. Deaton, *The Political Economy of Pensions: Power, Politics and Social Change in Canada, Britain and the United States* (1989), p. 79). Au départ, les pensions étaient généralement considérées comme une récompense gratuite pour de longs et loyaux services. Leur attribution dépendait du bon vouloir et de la santé financière de l’employeur (voir *Report of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario*, *op. cit.*, p. 2; *Mercer Pension Manual* (éd. feuilles mobiles), p. 1-9). Par ailleurs, lorsque le droit à la pension a commencé à être revendiqué de plus en plus fréquemment à la table de négociation collective, une nouvelle conception s’est développée, suivant laquelle il s’agit d’un droit dont les employés peuvent légitimement se réclamer (voir E. E. Gillese, « Pension Plans and the Law of Trusts » (1996), 75 *R. du B. can.* 221, p. 226-227; Deaton, *op. cit.*, p. 122-123). L’adoption de la législation sur les



in the matter of pensions” (Gillese, *supra*, at p. 228).

The notion of a pension fund actuarial surplus, by contrast, has had a much shorter history. Surpluses, in any noticeable form, generally did not appear before the early 80s when millions of dollars in actuarial surplus were developing in some funds (see, e.g., J. Dewetering, *Occupational Pension Plans: Selected Policy Issues* (1991), at p. 17; Deaton, *supra*, at p. 134). Surplus can only arise in defined benefit plans, like the one provided by Monsanto, because, in contrast to defined contribution plans, benefits or plan liabilities are not contingent on the level of nor the return on contributions. Members are guaranteed specific benefits at retirement in an amount fixed by a determined formula. Contributions are made each year on the basis of an actuary’s estimate of the amount which must be presently invested in order to provide the stipulated benefits at the time the pension is paid out (“current service cost”). These estimates are generally conservative in nature and based on a narrow range of assumptions consistent with actuarial standards and practices. This exercise is inherently somewhat speculative, and in the event of changes in market conditions or other unforeseeable future experience, the present value of the assets of the fund may actually be lower or greater than originally estimated.

If, in a given year, the assets of the fund, evaluated as a going concern, are found to be insufficient to cover the current service cost, there is said to be an “unfunded liability” and the employer will be called upon to make up the deficit through contributions (see, generally, s. 4(1) of the *Pension Benefits Act* General Regulations, R.R.O. 1990, Reg. 909). If the plan is underfunded on wind-up, then

normes minimales du travail en Ontario, d’abord en 1963, puis en 1987 [TRADUCTION] « a considérablement étendu les droits des participants aux régimes. Elle a modifié, une fois de plus, l’équilibre des forces entre les employeurs et les employés dans le domaine des pensions » (Gillese, *loc. cit.*, p. 228).

En revanche, la notion d’excédent actuariel de la caisse de retraite a un passé beaucoup plus récent. De façon générale, ce n’est qu’au début des années 80 que des excédents significatifs ont été signalés. Certaines caisses ont commencé à afficher des excédents actuariels s’élevant à des millions de dollars (voir, p. ex., J. Dewetering, *Régimes de retraite professionnels : quelques aspects* (1991), p. 21; Deaton, *op. cit.*, p. 134). Seuls les régimes à prestations déterminées, comme celui offert par Monsanto, peuvent accumuler un excédent, parce que, contrairement aux régimes à cotisations déterminées, les prestations, ou le passif du régime, ne varient pas en fonction des fonds provenant des cotisations ni du produit du placement des cotisations. Les participants sont assurés de toucher à leur retraite des prestations établies d’avance, calculées selon une formule définie. Les cotisations sont versées annuellement, selon une évaluation actuarielle de la somme qui doit être investie immédiatement afin que les prestations prévues puissent être payées à l’employé à sa retraite (« coût des services courants »). Ces évaluations, qui sont fondées sur un ensemble limité d’hypothèses établies selon des normes et pratiques actuarielles, sont généralement prudentes. Cet exercice est nécessairement spéculatif. Ainsi, en cas de changements dans la conjoncture du marché ou de modifications imprévisibles de la statistique actuarielle, la valeur actuelle de l’actif de la caisse peut en fait être inférieure ou supérieure à l’évaluation initiale.

Si, pour une année donnée, l’actif de la caisse, selon une évaluation à long terme, est insuffisant pour couvrir le coût des services courants, on dit que le régime a un « passif non capitalisé ». L’employeur est alors tenu de combler le déficit par des cotisations (voir généralement le par. 4(1) du règlement général de la *Loi sur les régimes de retraite*, R.R.O. 1990, règl. 909). Si le régime est insuffisamment

benefits will be reduced, subject to the application in Ontario of the Pension Benefits Guarantee Fund (ss. 77 and 84(1) of the Act). In contrast, if the value of the assets are greater than originally estimated, the fund is said to have a surplus, being “the excess of the value of the assets of a pension fund related to a pension plan over the value of the liabilities under the pension plan” (s. 1 of the Act). The surplus is considered “actuarial” because it has not yet been concretely realized through the liquidation of assets and the payment of liabilities.

23

Consequently, in the 80s, the surplus issue became a hotly contested one. Employers claimed the surplus as the result of their assumption of risk, while employees maintained that the fund, including the surplus, represented deferred wages belonging to them. It was in this context that the legislature re-enacted s. 70(6) as part of the *Pension Benefits Act, 1987*, S.O. 1987, c. 35, virtually unchanged from the previous version introduced in 1969 (O. Reg. 103/66, s. 11, as am. by O. Reg. 91/69, s. 3; see Legislative Assembly of Ontario, *Hansard — Official Report of Debates*, 33rd Parl., January 13, 1986 to June 25, 1987). Also at this time, definitions of “partial wind up” and “surplus” were included in the scheme. Concurrently, a moratorium was placed on surplus withdrawals from ongoing plans in 1986 (R.R.O. 1980, Reg. 746, s. 21(2), as am. by O. Reg. 31/87), which was extended to plans on wind-up in 1988 (O. Reg. 708/87, s. 7a (added by O. Reg. 100/88)). The surplus sharing regulation was enacted to replace the moratorium (O. Reg. 708/87, s. 7c (added by O. Reg. 412/90)), requiring that no payments be made from the surplus of a pension plan that is being wound up in whole or in part unless it is (a) made to or for the benefit of members, former members or persons other than the employer who are entitled to payments; or (b) made to the employer with the written agreement of a prescribed number of members (R.R.O. 1990, Reg. 909, s. 8(1)). This regulation, designed to encourage agreement and sharing between employers and employees, ceases to have effect after December 31, 2004 (Reg. 909, s. 8(3)).

capitalisé à la liquidation, les prestations sont alors réduites, sous réserve de l’application, en Ontario, du Fonds de garantie des prestations de retraite (art. 77 et par. 84(1) de la Loi). Au contraire, si la valeur de l’actif excède l’évaluation initiale, on dit que la caisse a un excédent, soit « [l’]excédent de la valeur de l’actif de la caisse de retraite liée à un régime de retraite par rapport à la valeur du passif relatif au régime de retraite » (art. 1 de la Loi). L’excédent est dit « actuariel », car il n’est pas concrètement réalisé par la liquidation de l’actif et le paiement du passif.

Dans les années 80, la question des excédents est devenue très controversée. Les employeurs réclamaient l’excédent au motif qu’ils assumaient les risques, alors que les employés affirmaient que la caisse, y compris l’excédent, représentait des salaires différés leur appartenant. C’est dans ce contexte que le législateur a réédité le par. 70(6) en l’incorporant dans la *Loi de 1987 sur les régimes de retraite*, L.O. 1987, ch. 35, dans une version quasiment identique à celle de 1969 (Règl. de l’Ont. 103/66, art. 11, mod. par Règl. de l’Ont. 91/69, art. 3; voir Assemblée législative de l’Ontario, *Hansard — Official Report of Debates*, 33<sup>e</sup> lég., 13 janvier 1986 au 25 juin 1987). C’est aussi à cette époque que les définitions des termes « liquidation partielle » et « excédent » ont été incorporées dans la Loi. En même temps, un moratoire fut décrété en 1986 sur les retraits des excédents des régimes en vigueur (R.R.O. 1980, règl. 746, par. 21(2), mod. par Règl. de l’Ont. 31/87). En 1988, il a été étendu aux régimes en liquidation (Règl. de l’Ont. 708/87, art. 7a (ajouté par Règl. de l’Ont. 100/88)). Le règlement visant le partage de l’excédent a remplacé le moratoire (Règl. de l’Ont. 708/87, art. 7c (ajouté par Règl. de l’Ont. 412/90)). Selon ce règlement, aucun paiement ne peut être fait à même l’excédent d’un régime en liquidation totale ou partielle, sauf, selon le cas, a) s’il doit être fait aux participants, aux anciens participants et à d’autres personnes, autres qu’un employeur, qui ont droit à des paiements, ou au profit de ceux-ci; b) s’il doit être fait à un employeur, avec l’accord écrit d’un certain nombre de personnes désignées (R.R.O. 1990, règl. 909, par. 8(1)). Ce règlement, destiné à encourager la conclusion d’accords entre les parties et le partage entre les employeurs et les employés, cesse d’avoir effet après le 31 décembre 2004 (règl. 909, par. 8(3)).

This historical context, though not determinative, may provide some insight into the legislature's intention regarding the effect of s. 70(6). Through its statutory interventions, the legislature has sought to clarify some aspects of the relationship between employers and employees in pension matters. Steps have been taken to improve many employee rights but the importance of maintaining a fair and delicate balance between employer and employee interests, in a way which promotes private pensions, has also been a consistent theme. It is in light of this background that the legal meaning of the provision must be interpreted in accordance with the accepted approach to statutory interpretation.

#### B. *Grammatical and Ordinary Sense*

As noted by the Court of Appeal, s. 70(6) specifies the timing, group and rights to which the section applies. First, the timing is the partial wind-up of a pension plan. Second, the specified group of "members, former members and other persons entitled to benefits under the pension plan" is generally meant to refer to the members affected by a partial wind-up (para. 41). Lastly, the rights accorded are those rights and benefits that are not less than the group would have if there were a full wind-up on the date of partial wind-up (para. 42). The parties agree with these propositions.

Where the disagreement lies is with regard to the timing of distribution following a partial wind-up of a plan in which there is an actuarial surplus. The respondent reasons that, since (i) s. 70(6) requires the rights and benefits on a partial wind-up to not be less than those available on full wind-up, and (ii) all parties agree that surplus distribution would occur on a full wind-up (Court of Appeal judgment, at para. 43; see also s. 79(4)), then (iii) s. 70(6) must require surplus distribution on a partial wind-up. In contrast, the appellants argue that, at most, s. 70(6) requires the vesting of the right to participate in surplus distribution in a potential future full wind-up because it is only on final wind-up that an actual, rather than actuarial, surplus can exist. In my opinion, the former interpretation accords

Ce contexte historique, quoique non décisif, est révélateur de l'intention du législateur à l'égard de l'effet du par. 70(6). Par ses interventions législatives, il visait à clarifier certains aspects de la relation employeur-employés en matière de régimes de retraite. Des mesures furent prises pour améliorer de nombreux droits accordés aux employés, mais l'importance de maintenir un juste et délicat équilibre entre les intérêts de l'employeur et ceux de l'employé de manière à favoriser les régimes de retraite complémentaires fut aussi un thème récurrent. Conformément à la méthode d'interprétation des lois reconnue, c'est à la lumière de ce contexte que le sens de la disposition doit être déterminé.

#### B. *Sens grammatical et ordinaire*

Tel que l'a fait remarquer la Cour d'appel, le par. 70(6) précise le moment, le groupe et les droits qu'il vise. Premièrement, le moment est la liquidation partielle du régime de retraite. Deuxièmement, le groupe spécifié, à savoir « les participants, les anciens participants et les autres personnes qui ont droit à des prestations en vertu du régime de retraite » s'entend généralement des participants touchés par la liquidation partielle (par. 41). Enfin, les droits accordés sont les droits et prestations qui ne sont pas inférieurs à ceux que le groupe aurait s'il y avait liquidation totale du régime de retraite à la date de la liquidation partielle (par. 42). Les parties s'entendent sur ces points.

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

24

25

26

better with the ordinary and grammatical meaning of the section.

27 First, the section mandates that the Affected Members “shall have”, on the effective date of the partial wind-up, the rights and benefits they “would have” on a full wind-up. This wording transposes the timing of the rights and benefits exigible on full wind-up up to the effective date of partial wind-up. It does not connote any delay until the future date of full wind-up before the exercise of acquired rights.

28 Second, the phrase “on the effective date” (emphasis added) suggests more immediacy than other possible alternatives, such as “as of”. If the provision was worded “shall have rights and benefits . . . as of the effective date”, this would be more indicative of a situation where rights were being vested presently but paid out in the future. The actual wording of “shall have rights and benefits . . . on the effective date” (emphasis added) indicates a more immediate realization of rights and benefits.

29 Third, the appellants’ proposed interpretation, as adopted by the majority of the Tribunal, in effect reads out this last phrase of the provision. In my opinion, without the phrase “on the effective date of the partial wind up”, it may have been open to read s. 70(6) as only vesting rights to be exercised on full wind-up. However, the presence of this phrase confirms that rights and benefits are not only measured but also realized on the effective date of partial wind-up.

30 Lastly, s. 70(6) acts as a residual deeming provision rather than being an independent delineation of substantive rights. As a matter of logic, if it equalizes the position of the full and partial wind-up groups, and it is clear that there is surplus distribution on full wind-up, then there should also be surplus distribution on partial wind-up.

non actuariel. À mon avis, la première interprétation est plus conforme au sens ordinaire et grammatical de la disposition.

Premièrement, la disposition prévoit que les participants touchés « ont », à la date de prise d’effet de la liquidation partielle, les droits et les prestations « qu’ils auraient » à la liquidation totale. Ce libellé transpose à la date de prise d’effet de la liquidation partielle le moment où les droits et prestations exigibles à la liquidation totale sont réalisés. Il ne laisse pas entendre qu’il faille attendre jusqu’à la date de la liquidation totale pour exercer les droits acquis.

Deuxièmement, la locution « à la date de prise d’effet » (je souligne) suggère une application plus immédiate que d’autres variantes possibles, telles que « à compter de ». Si la disposition précisait « ont des droits et prestations [. . .] à compter de la date de prise d’effet », cela signifierait davantage que des droits sont acquis à ce moment, mais que le paiement ne se fera qu’ultérieurement. Le libellé « ont des droits et prestations [. . .] à la date de prise d’effet » (je souligne) comporte l’idée d’une réalisation immédiate des droits et prestations.

Troisièmement, l’interprétation proposée par les appelantes et adoptée à la majorité par le Tribunal fait en réalité abstraction des derniers mots de la disposition. À mon avis, sans la mention « à la date de prise d’effet de la liquidation partielle », il aurait été possible d’interpréter le par. 70(6) comme conférant seulement un droit acquis à exercer au moment d’une liquidation totale. Or, la présence de cette mention confirme que les droits et prestations sont non seulement déterminés mais aussi réalisés à la date de prise d’effet de la liquidation partielle.

Enfin, le par. 70(6) est une disposition résiduelle, qui crée une présomption plutôt qu’une disposition délimitant des droits substantiels. Logiquement, si la disposition a pour effet d’établir l’égalité entre les groupes touchés par une liquidation partielle et ceux touchés par une liquidation totale et s’il est clair qu’il y aura répartition d’un excédent à la liquidation totale, il doit alors y avoir aussi distribution de l’excédent lors de la liquidation partielle.

In sum, the provision indicates that the assessment of rights and benefits is to be conducted as if the Plan was winding up in full on the effective date of partial wind-up. The realization of rights and benefits, including the distribution of surplus assets, then occurs for the part of the Plan actually being wound up. Therefore, the Affected Members, if entitled, may receive their pro rata share of the surplus existing in the fund on a partial wind-up, as if the Plan was being fully wound up on that day.

### C. *Scheme of the Act*

The statutory scheme further supports this conclusion. First, the definitions of “wind up” and “partial wind up” in s. 1 of the Act closely parallel one another, both requiring a distribution of assets:

“partial wind up” means the termination of part of a pension plan and the distribution of the assets of the pension fund related to that part of the pension plan;

“wind up” means the termination of a pension plan and the distribution of the assets of the pension fund;

It then follows that s. 70(1)(c) requires the administrator to file as part of its full or partial wind-up report, “the methods of allocating and distributing the assets of the pension plan”. Similarly, s. 28.1(2) of Reg. 909 requires that the administrator of the Plan give to each person entitled to a pension a statement setting out, among other things: “[t]he method of distributing the surplus assets”, “[t]he formula for allocating the surplus among the plan beneficiaries” and “[a]n estimate of the amount allocated to the person.” Thus, delaying the distribution would not be consonant with these provisions that make distribution of surplus assets an intended part of the wind-up process, whether the wind-up is in whole or in part.

Second, the statutory scheme makes an important distinction between continuing plans and winding-up plans. The partial wind-up falls, for all purposes, in the latter group, even though there is a remaining

En résumé, la disposition prévoit que la détermination des droits et prestations doit être effectuée comme si le Régime était liquidé totalement à la date de prise d’effet de la liquidation partielle. La réalisation des droits et prestations, incluant la distribution de l’excédent d’actif, se produit alors pour la partie du Régime qui est effectivement en liquidation. En conséquence, les participants touchés peuvent recevoir, s’ils y ont droit, leur quote-part de l’excédent de la caisse à la liquidation partielle, comme si le Régime était liquidé totalement ce jour-là.

### C. *Économie de la Loi*

L’économie de la Loi soutient aussi cette conclusion. D’abord, les définitions de « liquidation » et de « liquidation partielle », de l’article premier de la Loi, sont très similaires, exigeant toutes deux une distribution de l’actif :

« liquidation » Cessation d’un régime de retraite et répartition de l’actif de la caisse de retraite.

« liquidation partielle » Cessation d’une partie d’un régime de retraite et répartition de l’actif de la caisse de retraite qui se rapporte à cette partie du régime de retraite.

De plus, l’al. 70(1)(c) oblige l’administrateur à inclure dans le rapport de liquidation totale ou partielle qu’il dépose « les méthodes d’attribution et de répartition de l’actif du régime de retraite ». De même, en application du par. 28.1(2) du règl. 909, l’administrateur du régime doit donner à chaque personne qui a droit à une pension une déclaration indiquant notamment « [l]e mode de distribution de l’excédent d’actif », « [l]a formule de répartition de l’excédent entre les bénéficiaires du régime » et « [l]a somme estimative attribuée à la personne. » Ainsi, retarder la répartition irait à l’encontre de ces dispositions, qui ont pour effet d’intégrer la distribution de l’excédent d’actif dans le processus de liquidation, qu’elle soit totale ou partielle.

Ensuite, le régime législatif établit une distinction importante entre les régimes de retraite qui continuent d’exister et ceux qui sont en cours de liquidation. La liquidation partielle est incluse, à



part of the Plan that continues to exist. Under the scheme, in evaluating rights and procedural requirements, partial wind-up is treated the same as a full wind-up, which coincides with the purpose and effect of s. 70(6). For instance, in s. 78(1) the general rule is established that “[n]o money may be paid out of a pension fund to the employer without the prior consent of the Superintendent.” Sections 79(1) and 79(3) then provide for exceptions to this rule depending on whether the application for payment is being made with regard to a plan that is continuing or one that is winding up. As with the additional conditions set out in the regulations (Reg. 909, ss. 8 to 10 and 25 to 28.1), it is much more difficult to justify surplus withdrawal from a continuing plan than from a plan winding up in whole or in part. The interpretation of s. 70(6) herein proposed is consistent with the logic of this aspect of the statutory scheme and the legislature’s choice to treat partial wind-ups in the same manner as full wind-ups. As a result, a partial wind-up requires a full wind-up to notionally occur for the purposes of evaluating the pro rata share of the assets and liabilities related to the partial wind-up, followed by the continuation of the remainder of the Plan.

toutes fins, dans la deuxième catégorie, même si une partie du régime continue d’exister. Selon le régime législatif, l’évaluation des droits et la procédure de liquidation sont les mêmes, que la liquidation soit partielle ou totale. Cela coïncide avec l’objet et l’effet du par. 70(6). Ainsi, le par. 78(1) établit la règle générale selon laquelle « [a]ucune somme ne peut être prélevée sur une caisse de retraite pour payer un employeur sans le consentement préalable du surintendant. » Des exceptions à cette règle sont prévues aux par. 79(1) et (3), selon que la demande de paiement est présentée à l’égard d’un régime de retraite qui continue d’exister ou d’un régime en liquidation. Comme pour les autres conditions énoncées au règlement (règl. 909, art. 8 à 10 et 25 à 28.1), il est beaucoup plus difficile de justifier le retrait d’un excédent d’un régime qui continue d’exister que d’un régime en liquidation totale ou partielle. L’interprétation du par. 70(6) proposée ici est conforme à la logique de cet aspect du régime législatif et au choix du législateur de traiter les liquidations partielles et les liquidations totales de la même manière. Ainsi, pour l’évaluation de la part de l’actif et du passif qui correspond à la partie du régime en cours de liquidation, il faut présupposer la mise en œuvre d’une liquidation totale fictive. Le reste du régime continue d’exister par la suite.

34

Lastly, in this statutory scheme, the role of s. 70(6) appears to be as a residual deeming provision reflecting the legislature’s intent of assuring that rights on partial wind-up are not less than those available on full wind-up, whether granted under the Act or under the terms of the Pension Plan. In almost every section where wind-up is mentioned, the legislature has already clarified that it is referring to wind-up “in whole or in part”. This is the case when referring to grow-in rights (s. 74(1)) and immediate vesting rights (s. 73(1)(b)). These are special rights that members affected by a wind-up acquire but that ordinary retirees or individuals leaving employment do not. Provisions regarding the procedural requirements on wind-up similarly specify application on wind-up both “in whole or in part” (see, e.g., ss. 68 to 70). One of the rare instances in the Act where both are not expressly included is with regard to transfer rights on wind-up, which only mentions “wind up” (s. 73(2)). The appellants seem to agree,

Enfin, dans ce régime législatif, le par. 70(6) apparaît comme une disposition résiduelle qui crée une présomption, reflétant ainsi l’intention du législateur de veiller à ce que les droits à la liquidation partielle ne soient pas inférieurs à ceux dévolus lors de la liquidation totale, que ces derniers soient issus de la Loi ou du régime de retraite. Dans presque toutes les dispositions qui renvoient à une liquidation, le législateur a déjà précisé qu’il s’agit d’une « liquidation partielle ou totale ». Tels sont les cas des droits réputés acquis (par. 74(1)) et des droits dévolus immédiatement (al. 73(1)b)). Ces droits spéciaux sont conférés aux participants touchés par une liquidation, mais non aux retraités ordinaires ou aux personnes qui quittent leur emploi. Les dispositions concernant les modalités de la liquidation précisent aussi qu’elles s’appliquent tant aux liquidations totales qu’aux liquidations partielles (voir, p. ex., les art. 68 à 70). L’une des rares dispositions de la Loi où les deux types de liquidation ne

correctly in my opinion, that those rights would still have effect on partial wind-up even though it is not explicitly mentioned. Presumably, this must result from the application of s. 70(6), and controverts any sort of *expressio unius est exclusio alterius* logic for s. 73(2).

As a last point, it is worth commenting on the approach of the majority judgment of the Tribunal in disregarding the regulations in construing the meaning of s. 70(6). While it is true that a statute sits higher in the hierarchy of statutory instruments, it is well recognized that regulations can assist in ascertaining the legislature's intention with regard to a particular matter, especially where the statute and regulations are "closely meshed" (see *R. v. Campbell*, [1999] 1 S.C.R. 565, at para. 26; *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* (4th ed. 2002), at p. 282). In this case, the statute and the regulations form an integrated scheme on the subject of surplus treatment and the thrust of s. 70(6) can be gleaned in light of this broader context.

In summary, the scheme of the Act and of the regulations supports the ordinary and grammatical meaning of s. 70(6) as requiring distribution of surplus at the time of partial wind-up.

#### D. *Object of the Act*

A purposive interpretation of s. 70(6) should be mindful of the legislative objective in the context of the statutory scheme surrounding surplus and partial wind-up.

The Act is public policy legislation that recognizes the vital importance of long-term income security. As a legislative intervention in the administration of voluntary pension plans, its purpose is to establish minimum standards and regulatory supervision in order to protect and safeguard the pension benefits and rights of members, former members and

sont pas expressément inclus concerne les droits de transfert à la liquidation, où l'on retrouve seulement le terme « liquidation » (par. 73(2)). Les appelantes semblent concéder, à bon droit selon moi, que ces droits produiraient aussi leurs effets lors d'une liquidation partielle, même si cela n'est pas explicitement prévu. On peut supposer que cela résulte de l'application du par. 70(6) et que toute application de la règle *expressio unius est exclusio alterius* (la mention explicite de l'un signifie l'exclusion de l'autre) est écartée pour le par. 73(2).

En dernière analyse, il est utile de commenter l'approche adoptée par les membres majoritaires du Tribunal, qui n'ont pas tenu compte du règlement lors de l'interprétation du par. 70(6). Même s'il est vrai qu'une loi est supérieure à un règlement dans la hiérarchie des normes, il est bien établi que le recours aux règlements est utile dans la détermination de l'intention du législateur à l'égard d'un aspect particulier, surtout lorsque la loi et le règlement sont [TRADUCTION] « étroitement liés » (voir *R. c. Campbell*, [1999] 1 R.C.S. 565, par. 26; *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* (4<sup>e</sup> éd. 2002), p. 282). En l'espèce, la loi et ses règlements forment un tout à l'égard de la question du traitement de l'excédent et le sens général du par. 70(6) peut être dégagé de ce contexte global.

Bref, l'économie de la Loi et de ses règlements mettent en évidence que le sens ordinaire et grammatical du par. 70(6) commande une répartition de l'excédent lors d'une liquidation partielle.

#### D. *Objet de la Loi*

Lors de l'interprétation téléologique du par. 70(6), il est important de ne pas perdre de vue l'objectif de la Loi dans le contexte du régime législatif établi à l'égard de l'excédent et de la liquidation partielle.

La Loi, qui est d'intérêt public, reconnaît l'importance cruciale de la sécurité du revenu à long terme. Cette intervention législative dans l'administration des régimes de retraite à participation volontaire vise à établir des normes minimales et une supervision réglementaire afin de protéger et de garantir les prestations et les droits des participants, des anciens

35

36

37

38

others entitled to receive benefits under private pension plans (see *GenCorp, supra*; *Firestone Canada Inc. v. Ontario (Pension Commission)* (1990), 1 O.R. (3d) 122 (C.A.), at p. 127). This is especially important when, as recognized by this Court in *Schmidt v. Air Products Canada Ltd.*, [1994] 2 S.C.R. 611, at p. 646, it is remembered that pensions are now generally given for consideration rather than being merely gratuitous rewards. At the same time, the voluntary nature of the private pension system requires the interventions in this area to be carefully calibrated. This is necessary to avoid discouraging employers from making plan decisions advantageous to their employees. The Act thus seeks, in some measure, to ensure a balance between employee and employer interests that will be beneficial for both groups and for the greater public interest in established pension standards.

participants et des autres personnes qui ont droit à des prestations en vertu des régimes de retraite complémentaires (voir *GenCorp*, précité; *Firestone Canada Inc. c. Ontario (Pension Commission)* (1990), 1 O.R. (3d) 122 (C.A.), p. 127). Comme l'a reconnu notre Cour dans l'arrêt *Schmidt c. Air Products Canada Ltd.*, [1994] 2 R.C.S. 611, p. 646, ceci devient particulièrement important dans un contexte où les pensions sont maintenant généralement accordées moyennant une contrepartie et qu'elles ne sont plus de simples récompenses gratuites. Par ailleurs, en raison de la nature volontaire des régimes de retraite complémentaires, il faut équilibrer soigneusement les interventions dans ce domaine. Cette prudence est nécessaire pour éviter de décourager les employeurs de prendre des décisions avantageuses pour leurs employés en ce qui concerne ces régimes. La Loi tend donc, dans une certaine mesure, à assurer, entre les intérêts des employés et ceux des employeurs, un équilibre favorable aux deux groupes et à l'intérêt du grand public à ce que des normes soient établies en matière de pensions.

39

Employers often argue that the risk and responsibility of a defined benefit plan are borne by the employer and, thus, it should be allowed the control and flexibility to manage the plan as it sees fit. It is contended that requiring distribution of surplus weighs the balance too heavily in favour of the employees and will result in funds being contributed to according to less cautious actuarial estimates, fewer defined benefit plans, and fewer private pension plans overall. While important considerations, these arguments are unpersuasive. First, the requirement of distribution is value-neutral to the question of entitlement, which must be determined separately under the provisions of the Plan and the Act. Second, the statutory scheme protects against underfunding by requiring employers and administrators to follow accepted actuarial practice in their valuations (Reg. 909, s. 16). Lastly, the provision of pensions serves a number of labour market functions which benefit the corporate sector, including attracting a labour supply, reducing turnover, improving morale, increasing productivity and efficiency, promoting loyalty to the corporation, and so on (Deaton, *supra*, at p. 119). In short, there are many reasons for employers to maintain pension plans

Il n'est pas rare que les employeurs s'appuient sur le fait qu'ils supportent le risque et la responsabilité du régime de retraite à prestations déterminées pour prétendre qu'ils devraient disposer du contrôle et de la souplesse nécessaires pour gérer le régime à leur manière. On a aussi prétendu qu'exiger la répartition de l'excédent ferait trop pencher la balance en faveur des employés et qu'il en résulterait que les cotisations seraient versées selon des évaluations actuarielles moins prudentes, et qu'il y aurait moins de régimes à prestations déterminées et moins de régimes de retraite complémentaires dans l'ensemble. En dépit de leur intérêt, ces arguments ne sont pas persuasifs. Premièrement, l'obligation de répartition n'est pas liée à la question du droit à l'excédent, qui doit être décidée séparément selon les dispositions du Régime et de la Loi. Deuxièmement, le régime législatif contrôle le niveau du financement en obligeant les employeurs et les administrateurs à suivre les normes actuarielles reconnues pour l'évaluation de la solvabilité du régime (règl. 909, art. 16). Enfin, la mise en place de régimes de retraite remplit certaines fonctions sur le marché du travail au profit des entreprises. Elles permettent

and a construction of s. 70(6) that is in accordance with the terms of the statute is unlikely to disrupt the balance between employer and employee interests.

As between employees, it is difficult to see how this interpretation of s. 70(6) results in any unfairness to the ongoing members, as was argued before us in this appeal. Requiring that the pro rata share of the actuarial surplus be distributed at the time of partial wind-up is unlikely to compromise the continuing integrity of the pension fund. By definition, the fund will still be in surplus after the distribution, except that the amount of surplus will be reduced in proportion to the size and level of entitlement, if any, of the partial wind-up group and subject to the statutory restrictions on withdrawal of surplus by the employer. In this case, approximately \$16 million in actuarial surplus would have remained in the fund even if the entire surplus related to the partial wind-up was distributed.

By contrast, if Affected Members are required to await a full wind-up at some indeterminate future date to share in the distribution of surplus, it would place them in a worse position than continuing employees. Affected Members are placed in a significantly different position from continuing employees because they have just lost their jobs, their level of pensionable earnings are reduced, and they will rarely be able to replicate the same level of benefits elsewhere. Since pension plans are theoretically intended to be indeterminate in nature, Affected Members may no longer be reachable if a full wind-up occurs. It makes sense for the Affected Members to be subject to the risks of the Plan while they are a part of it, but not after they have been terminated from it. This same rationale would equally apply to future Affected Members if another partial

notamment d'attirer la main-d'œuvre, de réduire le roulement du personnel, d'améliorer le moral, d'augmenter la productivité et le rendement et de promouvoir la loyauté envers l'entreprise (Deaton, *op. cit.*, p. 119). Bref, les employeurs ont bien des raisons d'offrir des régimes de retraite et une interprétation du par. 70(6) qui correspond au libellé de la Loi ne perturbera vraisemblablement pas l'équilibre entre les intérêts des employeurs et des employés.

Quant aux effets entre les employés, il est difficile de voir comment cette interprétation du par. 70(6) entraîne un résultat inéquitable pour les participants qui conservent leur emploi, comme ce fut plaidé devant nous en l'espèce. Exiger que la part proportionnelle de l'excédent actuariel soit répartie à la liquidation partielle ne compromettra vraisemblablement pas l'intégrité de la caisse de retraite. Par définition, la caisse aura encore un excédent après la répartition, sauf que le montant de l'excédent sera diminué proportionnellement à l'importance et au niveau des droits à pension, le cas échéant, du groupe visé par la liquidation et sera sujet aux restrictions législatives relatives aux retraits d'un excédent par l'employeur. En l'espèce, environ 16 millions de dollars d'excédent actuariel seraient restés dans la caisse même si la totalité de l'excédent lié à la liquidation partielle avait été distribuée.

Par contre, si les participants touchés devaient attendre la liquidation totale à une date ultérieure indéterminée pour recevoir leur part de l'excédent, ils se trouveraient dans une moins bonne situation que les employés qui restent. Le sort des employés qui restent est sensiblement différent de celui des participants touchés, car ces derniers viennent de perdre leur emploi, leur niveau de gains ouvrant droit à pension est limité et ils pourront rarement trouver ailleurs un même niveau de prestations. Comme, en principe, les régimes de retraite sont d'une durée indéterminée, les participants touchés lors de la liquidation partielle seront peut-être impossibles à joindre au moment de la liquidation totale. Il est logique que les employés qui conservent leur emploi soient exposés aux risques inhérents au Régime, mais cette logique ne s'applique

wind-up occurs and to all members at the time of a full wind-up, so that each group would bear the consequences of market forces at the time of their termination from the Plan. This seems to be the fairest distribution of risk and in accordance with the object of the Act.

42 There are also policy and practical reasons supporting an interpretation requiring distribution upon partial wind-up. A surplus is, in effect, a windfall because it was not within the expectations of either the employer or the employees when the regime was implemented. The employer contributes to the fund as much as is necessary to match the funding target of the Plan on a going concern basis, taking into consideration actuarial estimates and assumptions. The basic expectation of the employees when joining the Plan is to receive periodic pension benefits on retirement. The fluctuation in the value of the assets is essentially the result of unforeseen market performance or plan experience. As discussed earlier, the most equitable solution is to distribute the fortunes of favourable markets at the time Affected Members are terminated. In this way, the windfall is related to their actual time and participation in the plan rather than being subject to the experience of a plan of which they are no longer a part.

43 Moreover, the increasingly mobile nature of labour should be recognized. When a group of employees is terminated and that part of the Plan is wound up, those accounts should generally be settled concurrently. The Affected Members should be able to know their status at the time of their termination so as to arrange their affairs accordingly and not be indefinitely tied to an employer that laid them off. On the flip side, if Affected Members only have a right to surplus distribution on full wind-up, assuming they are so entitled to receive it, they may no longer be alive to realize their right when, if ever, a full wind-up occurs. Even if they are, they may be difficult to locate or contact. As a practical matter, it is at the time of termination that

plus à ceux qui l'ont quitté. Le même raisonnement s'appliquerait également aux futurs participants touchés si une autre liquidation partielle survenait et à tous les participants au moment d'une liquidation totale, de sorte que chaque groupe supporterait les conséquences des forces du marché au moment de sa désaffiliation du Régime. Cela semble constituer la plus juste répartition des risques et être conforme à l'objet de la Loi.

Des raisons d'ordre politique et pratique justifient aussi une interprétation requérant une répartition lors de la liquidation partielle. Un excédent est, en réalité, un cadeau du ciel, auquel ni l'employeur ni les employés ne s'attendent lorsque le régime est mis en place. L'employeur verse à la caisse les cotisations qui sont requises pour réaliser l'objectif de financement à long terme du Régime, selon des évaluations et des hypothèses actuarielles. L'expectative fondamentale des employés qui adhèrent au Régime est de recevoir des prestations de pension périodiques à la retraite. La fluctuation de la valeur de l'actif résulte essentiellement du rendement imprévu du marché ou de l'évolution du régime. Comme je l'ai précisé précédemment, la solution la plus équitable consiste à distribuer les bénéfices d'une conjoncture favorable au moment où les participants touchés perdent leur emploi. De cette manière, ce cadeau du ciel est relié à leur participation réelle au Régime plutôt que de dépendre de l'évolution du régime après le moment où leurs liens avec celui-ci sont rompus.

De plus, il convient de reconnaître la mobilité croissante de la main-d'œuvre. Lorsqu'un groupe d'employés perdent leur emploi et qu'une partie du Régime est liquidée, leurs comptes devraient généralement être réglés simultanément. Les participants touchés devraient pouvoir connaître leur situation au moment de la cessation de leur emploi afin d'être en mesure d'organiser leurs affaires en conséquence. Ils ne devraient pas être liés indéfiniment à un employeur qui les a mis à pied. D'ailleurs, si les participants touchés avaient un droit à la répartition de l'excédent seulement au moment de la liquidation totale, en présumant qu'ils y ont droit, il se peut qu'ils ne soient plus vivants pour réaliser leur droit, si une liquidation



their right to surplus, if any, is most needed, considering they have just lost their jobs and their source of regular income.

Furthermore, the argument that actuarial surplus is notional and thus too unreliable to justify the liquidation of any Plan assets is unconvincing. Although the assessment of an actuarial surplus is of necessity an estimate, it does not follow that the distribution of surplus would be unsound. Actuarial estimates of pension values are used for many purposes, including the sale of corporations or divisions of corporations, the division of matrimonial property, and the taking of contribution holidays by employers. Further, while the actuarial assumptions at play can vary, some uniformity can be found by requiring particular methods of valuation for certain purposes. For instance, the regulations prescribe that a “going concern valuation” (defined in Reg. 909, s. 1(2)) be used for valuing continuing pension plans (see, e.g., Reg. 909, s. 13(1) or 26). In contrast, a “solvency valuation” or “wind-up valuation” can be used when plans are actually or notionally wound up. This is in line with the different purposes underlying the regulation of continuing as opposed to winding up plans. In the former, the main concern is capital regulation to ensure adequate contribution levels based on estimates of current service costs to maintain fund integrity. In the latter, for wind-ups in whole or in part, the main concern is severing the terminated part of the Plan and ensuring Affected Members receive their legal entitlements, if any, as beneficiaries through the distribution of assets related to the part of the Plan being wound up.

Lastly, distribution upon partial wind up is consistent with the trust principles outlined in *Schmidt*,

totale survient effectivement un jour. Même s'ils vivent toujours, il se peut qu'il soit difficile de les trouver ou de les joindre. En pratique, c'est au moment de la cessation de leur emploi que leur droit à l'excédent, le cas échéant, est le plus utile, étant donné qu'ils viennent de perdre leur emploi et leur source de revenu régulier.

En outre, l'argument voulant que l'excédent actuariel soit fictif et qu'il ne soit pas possible de s'y fier pour liquider une quelconque partie de l'actif du Régime n'est pas convaincant. Même si l'évaluation d'un excédent actuariel est nécessairement une estimation, il ne s'ensuit pas que sa distribution est mal fondée. Les évaluations actuarielles de la valeur de la pension servent plusieurs fins, telles que la vente ou les divisions d'entreprises, le partage des biens matrimoniaux et les exonérations de cotisations des employeurs. De plus, même si les hypothèses actuarielles en cause peuvent varier, il est possible d'atteindre une certaine uniformité en imposant des méthodes d'évaluation précises dans certains cas. Par exemple, le règlement prescrit qu'une « évaluation à long terme » (définie dans le règl. 909, par. 1(2)) doit être utilisée pour l'évaluation d'un régime qui continue d'exister (voir, p. ex., le règl. 909, par. 13(1) ou l'art. 26). À l'inverse, une « évaluation de solvabilité » ou une « évaluation de liquidation » peut être utilisée en cas de liquidation effective ou fictive. Cela s'explique par les objectifs différents qui sous-tendent la réglementation des régimes qui continuent d'exister par rapport à ceux qui sont en liquidation. Dans le premier cas, la préoccupation majeure est de prévoir des mesures liées à assurer la capitalisation afin d'assurer que les niveaux de cotisations, fixés en fonction de l'estimation des coûts des services courants, soient suffisants pour préserver l'intégrité de la caisse. Dans le deuxième cas, qu'il s'agisse de liquidation totale ou partielle, la préoccupation majeure est de s'assurer que la partie du Régime qui est liquidée est mise à part et que les participants touchés reçoivent ce à quoi ils ont droit, le cas échéant, en tant que bénéficiaires, par la répartition de l'actif lié à la partie du Régime en liquidation.

Enfin, la répartition à la liquidation partielle se concilie harmonieusement avec les principes du

*supra*, regarding surplus entitlement and contribution holidays. Although that case dealt with a situation of entitlement to surplus on a full wind-up, which is not in issue here, the appellants placed much weight on the distinction made by Cory J. between actual and actuarial surplus. Cory J. held at pp. 654-55 that:

Employees can claim no entitlement to surplus in an ongoing plan because it is not definite. The right to any surplus is crystallized only when the surplus becomes ascertainable upon termination of the plan. Therefore, the taking of a contribution holiday represents neither an encroachment upon the trust nor a reduction of accrued benefits.

. . .

When the plan is terminated, the actuarial surplus becomes an actual surplus and vests in the employee beneficiaries. [Emphasis added.]

46

Section 70(6) provides for distribution of surplus only at the time of plan termination, be it partial or full. The definition of “partial wind up” in s. 1 of the Act explicitly refers to the “termination” of “that part of the pension plan”. Also, surplus is ascertainable at that time according to current valuation methods. Neither s. 70(6) nor this appeal affects the ability of an employer to take contribution holidays while the Plan is ongoing and the Plan allows for it. Therefore, requiring distribution on partial wind-up is fully compatible with this Court’s decision in *Schmidt* and the principles discussed therein. Upon partial wind-up, the pro rata share of the surplus ceases to be notional. It is then actual.

47

Section 70(6) was enacted to ensure that Affected Members on partial wind-up are not in a worse position than a future full wind-up group. This requirement of equity provided by s. 70(6) is in relation to other rights provided for under the Act. As far as the distribution of surplus is concerned, the object of the Act and s. 70(6) strongly promote an interpretation that requires this

droit des fiducies exposés dans l’arrêt *Schmidt*, précité, à l’égard du droit à un surplus de caisse de retraite et de la période d’exonération de cotisations. Bien que cet arrêt porte sur le droit au surplus en cas de liquidation totale, ce qui n’est pas le cas en l’espèce, les appelantes ont beaucoup insisté sur la distinction faite par le juge Cory entre les surplus réel et actuariel. Ce dernier précise (p. 654-655) :

Les employés ne peuvent revendiquer aucun droit au surplus d’un régime existant puisqu’il n’est pas définitif. Le droit à tout surplus n’est cristallisé que lorsque celui-ci devient vérifiable à la cessation du régime. Par conséquent, le fait de s’accorder une période d’exonération de cotisations ne représente ni un empiètement sur la fiducie, ni une réduction des prestations acquises.

. . .

À la cessation du régime, le surplus actuariel devient un surplus réel et est dévolu aux employés bénéficiaires. [Je souligne.]

Le paragraphe 70(6) prévoit la répartition de l’excédent seulement à la cessation du régime, qu’elle soit partielle ou totale. La définition de « liquidation partielle », à l’article premier de la Loi, renvoie explicitement à la « cessation » de « cette partie du régime de retraite ». De plus, l’excédent est vérifiable à ce moment selon les méthodes d’évaluation alors en vigueur. Ni le paragraphe 70(6) ni le présent pourvoi n’empêchent l’employeur de se prévaloir de périodes d’exonération de cotisations lorsque le Régime continue d’exister et qu’il le permet. Exiger la répartition lors de la liquidation partielle est dès lors compatible avec la décision de notre Cour dans l’arrêt *Schmidt* et les principes qui y sont analysés. À la liquidation partielle, la part proportionnelle de l’excédent cesse d’être fictive. Elle devient réelle.

Le paragraphe 70(6) a été adopté pour assurer aux participants touchés par une liquidation partielle un traitement aussi favorable que celui réservé aux groupes visés par une liquidation totale. Le paragraphe 70(6), qui exprime un souci d’équité, fait écho aux autres dispositions de la Loi. Pour ce qui est de la répartition de l’excédent, l’objet de la Loi et le par. 70(6) militent fortement en faveur d’une

distribution to occur at the time of the partial wind-up rather than later.

#### V. Conclusion

In light of all of the above, I conclude that s. 70(6) requires the distribution of actuarial surplus related to the part of the Plan being wound up, on the effective date of the partial wind-up. As a consequence, I agree with the Court of Appeal's interpretation and find that the Tribunal incorrectly interpreted the provision at first instance.

This result is also consistent with the historical context of pension law. Statutory interventions in pension law have sought to clarify and regulate the relationship between employers and employees in order to promote the pension system while adjusting imbalances of power. With regard to surplus and its distribution on wind-up, the legislature has implemented some measures in this regard, be it to improve the position of employees if the Plan fails to provide for distribution (s. 79(4) of the Act) or to require consent of members for the withdrawal of surplus by employers (Reg. 909, s. 8). However, these steps have also been tailored in such a way as to avoid placing too heavy a burden on employers in exercising their rights under the Plan or discouraging them from maintaining pension funds for their workforce. Distribution of surplus on partial wind-up reflects this balance because it does not reduce or remove any entitlements of the employers. In contrast, failure to require distribution could negatively impact the potential entitlements of affected employees of the partial wind-up group. Considering the text, scheme and purpose of the Act against this background discloses an intent of the legislature to require surplus distribution on partial wind-up of a plan.

The vital importance of pension schemes in the modern labour market is evident. Pension funds are a significant asset for employers and an invaluable nest egg for an aging workforce. Legislative schemes that establish minimum standards and

interprétation selon laquelle cette répartition doit avoir lieu lors de la liquidation partielle et non après.

#### V. Conclusion

En raison de ce qui précède, je conclus que le par. 70(6) commande que la répartition de l'excédent actuariel qui se rapporte au groupe touché par la liquidation partielle soit effectuée à la date de la prise d'effet de cette liquidation. En conséquence, je souscris à l'interprétation de la Cour d'appel et conclus que le Tribunal a mal interprété la disposition en première instance.

Ce résultat est aussi conforme avec le contexte historique du droit des pensions. Les interventions du législateur dans le domaine des régimes de retraite visaient à expliquer et à réglementer la relation employeur-employés afin de promouvoir le système des régimes de retraite tout en rééquilibrant les forces en présence. En ce qui a trait aux excédents et à leur répartition lors de la liquidation, le législateur a mis en œuvre des mesures destinées à améliorer la situation des employés lorsqu'un régime ne prévoit pas de répartition (par. 79(4) de la Loi) ou à exiger l'accord des participants pour le retrait d'un excédent par l'employeur (règl. 909, art. 8). Ces mesures ont toutefois été conçues de façon à ne pas imposer un fardeau trop lourd aux employeurs qui exercent leurs droits en vertu du Régime et à ne pas les décourager de maintenir un régime de retraite pour leur personnel. La répartition de l'excédent à la liquidation partielle reflète cet équilibre, parce qu'elle ne réduit ou ne supprime pas les droits des employeurs. À l'inverse, ne pas exiger cette répartition pourrait porter atteinte aux droits que pourraient avoir les employés du groupe touché par la liquidation partielle. Sur cette toile de fond, le libellé, l'esprit et l'objet de la Loi mettent en évidence que le législateur avait l'intention d'exiger la répartition de l'excédent lors de la liquidation partielle du régime de retraite.

Sur le marché moderne du travail, il est évident que les régimes de retraite revêtent une importance cruciale. Les caisses de retraite représentent un élément d'actif important pour les employeurs et un inestimable coussin de sécurité pour une

48

49

50

ensure the protection of employee benefits are an element of sound financial and social policy. The facilitation and encouragement of pension plan participation advance the interests of employees, employers, and the public. As part of the legislature's statutory structure that aims to accommodate the interests of ongoing and terminated employees, it enacted s. 70(6) to require actual distribution of the pro rata share of actuarial surplus on plan wind-up, be it full or partial.

main-d'œuvre vieillissante. Les régimes législatifs qui établissent des normes minimales et qui assurent la protection des avantages sociaux des employés s'inscrivent dans une politique financière et sociale saine. Faciliter et encourager la mise en place de régimes de retraite favorisent les intérêts des employés, des employeurs et du public. Dans le cadre d'un aménagement législatif visant à concilier les intérêts des employés qui restent et de ceux qui ont perdu leur emploi, le législateur a édicté le par. 70(6), qui prescrit la répartition effective d'une part proportionnelle de l'excédent actuariel lors de la liquidation du régime, qu'elle soit totale ou partielle.

51 The appeal is dismissed with costs.

Le pourvoi est rejeté avec dépens.

#### APPENDIX

#### ANNEXE

##### Statutory Provisions

##### Dispositions législatives

(1) *Pension Benefits Act*, R.S.O. 1990, c. P.8

(1) *Loi sur les régimes de retraite*, L.R.O. 1990, ch. P.8

1. In this Act,

1 Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

. . .

. . .

“partial wind up” means the termination of part of a pension plan and the distribution of the assets of the pension fund related to that part of the pension plan;

« excédent » L'excédent de la valeur de l'actif de la caisse de retraite liée à un régime de retraite par rapport à la valeur du passif relatif au régime de retraite, les deux sommes étant calculées de la manière prescrite.

. . .

. . .

“surplus” means the excess of the value of the assets of a pension fund related to a pension plan over the value of the liabilities under the pension plan, both calculated in the prescribed manner;

« liquidation » Cessation d'un régime de retraite et répartition de l'actif de la caisse de retraite.

. . .

« liquidation partielle » Cessation d'une partie d'un régime de retraite et répartition de l'actif de la caisse de retraite qui se rapporte à cette partie du régime de retraite.

“wind up” means the termination of a pension plan and the distribution of the assets of the pension fund;

. . .

68. (1) The employer or, in the case of a multi-employer pension plan, the administrator may wind up the pension plan in whole or in part.

68 (1) L'employeur ou, dans le cas d'un régime de retraite interentreprises, l'administrateur peut liquider totalement ou partiellement un régime de retraite.

(2) The administrator shall give written notice of proposal to wind up the pension plan to,

(2) L'administrateur donne un avis écrit de son intention de liquider le régime de retraite :

(a) the Superintendent;

a) au surintendant;

- (b) each member of the pension plan;
- (c) each former member of the pension plan;
- (d) each trade union that represents members of the pension plan;
- (e) the advisory committee of the pension plan; and
- (f) any other person entitled to a payment from the pension fund.

(3) In the case of a proposal to wind up only part of a pension plan, the administrator is not required to give written notice of the proposal to members, former members or other persons entitled to payment from the pension fund if they will not be affected by the proposed partial wind up.

(4) The notice of proposal to wind up shall contain the information prescribed by the regulations.

(5) The effective date of the wind up shall not be earlier than the date member contributions, if any, cease to be deducted, in the case of contributory pension benefits, or, in any other case, on the date notice is given to members.

(6) The Superintendent by order may change the effective date of the wind up if the Superintendent is of the opinion that there are reasonable grounds for the change.

**69.** (1) The Superintendent by order may require the wind up of a pension plan in whole or in part if,

- (a) there is a cessation or suspension of employer contributions to the pension fund;
- (b) the employer fails to make contributions to the pension fund as required by this Act or the regulations;
- (c) the employer is bankrupt within the meaning of the *Bankruptcy and Insolvency Act* (Canada);
- (d) a significant number of members of the pension plan cease to be employed by the employer as a result of the discontinuance of all or part of the business of the employer or as a result of the reorganization of the business of the employer;
- (e) all or a significant portion of the business carried on by the employer at a specific location is discontinued;
- (f) all or part of the employer's business or all or part of the assets of the employer's business are

- b) à chaque participant au régime de retraite;
- c) à chaque ancien participant au régime de retraite;
- d) à chaque syndicat qui représente les participants au régime de retraite;
- e) au comité consultatif du régime de retraite;
- f) à toute autre personne qui a droit à un paiement sur la caisse de retraite.

(3) Dans le cas de l'intention de liquider seulement en partie un régime de retraite, l'administrateur n'est pas tenu de donner un avis écrit de son intention aux participants, aux anciens participants ou aux autres personnes qui ont droit à un paiement sur la caisse de retraite si la liquidation partielle projetée n'a pas d'incidence sur eux.

(4) L'avis d'intention de liquider contient les renseignements prescrits par les règlements.

(5) La date de prise d'effet de la liquidation n'est pas antérieure à la date où les cotisations des participants, s'il y en a, cessent d'être déduites, dans le cas des prestations de pension contributives, ou, dans tous les autres cas, à la date où l'avis est donné aux participants.

(6) Le surintendant peut, par ordre, changer la date de prise d'effet de la liquidation s'il est d'avis qu'il existe des motifs raisonnables de le faire.

**69** (1) Le surintendant peut, par ordre, exiger la liquidation partielle ou totale d'un régime de retraite dans les cas suivants :

- a) il y a cessation ou suspension des cotisations de l'employeur à la caisse de retraite;
- b) l'employeur ne verse pas de cotisations à la caisse de retraite comme l'exigent la présente loi ou les règlements;
- c) l'employeur est en faillite au sens de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* (Canada);
- d) un nombre important de participants au régime de retraite ont vu leur emploi prendre fin par suite de la cessation de la totalité ou d'une partie des affaires de l'employeur ou par suite de la réorganisation des affaires de l'employeur;
- e) la totalité ou une partie importante des affaires que l'employeur fait dans un lieu en particulier ont cessé;
- f) la totalité ou une partie des affaires de l'employeur, ou la totalité ou une partie de l'actif



sold, assigned or otherwise disposed of and the person who acquires the business or assets does not provide a pension plan for the members of the employer's pension plan who become employees of the person;

- (g) the liability of the Guarantee Fund is likely to be substantially increased unless the pension plan is wound up in whole or in part;
- (h) in the case of a multi-employer pension plan,
  - (i) there is a significant reduction in the number of members, or
  - (ii) there is a cessation of contributions under the pension plan or a significant reduction in such contributions; or
- (i) any other prescribed event or prescribed circumstance occurs.

(2) In an order under subsection (1), the Superintendent shall specify the effective date of the wind up, the persons or class or classes of persons to whom the administrator shall give notice of the order and the information that shall be given in the notice.

**70.** (1) The administrator of a pension plan that is to be wound up in whole or in part shall file a wind up report that sets out,

- (a) the assets and liabilities of the pension plan;
- (b) the benefits to be provided under the pension plan to members, former members and other persons;
- (c) the methods of allocating and distributing the assets of the pension plan and determining the priorities for payment of benefits; and
- (d) such other information as is prescribed.

(2) No payment shall be made out of the pension fund in respect of which notice of proposal to wind up has been given until the Superintendent has approved the wind up report.

(3) Subsection (2) does not apply to prevent continuation of payment of a pension or any other benefit the payment of which commenced before the giving of the notice of proposal to wind up the pension plan or to prevent any other payment that is prescribed or that is approved by the Superintendent.

relatif aux affaires de l'employeur sont vendus, cédés ou autrement aliénés et la personne qui acquiert ces affaires ou cet actif n'offre pas de régime de retraite aux participants au régime de retraite de l'employeur, qui sont devenus des employés de la personne;

- g) le passif du Fonds de garantie augmentera vraisemblablement de façon importante si le régime de retraite n'est pas totalement ou partiellement liquidé;
- h) dans le cas d'un régime de retraite interentreprises :
  - (i) ou bien il y a une réduction importante du nombre des participants,
  - (ii) ou bien il y a une cessation des cotisations versées aux termes du régime de retraite ou une réduction importante de ces cotisations;
- i) d'autres circonstances ou événements prescrits se produisent.

(2) Dans un ordre prévu au paragraphe (1), le surintendant précise la date de prise d'effet de la liquidation, les personnes, la ou les catégories de personnes auxquelles l'administrateur doit donner avis de l'ordre et les renseignements qui doivent être inclus dans l'avis.

**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.

(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.

(4) An administrator shall not make payment out of the pension fund except in accordance with the wind up report approved by the Superintendent.

(5) The Superintendent may refuse to approve a wind up report that does not meet the requirements of this Act and the regulations or that does not protect the interests of the members and former members of the pension plan.

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

**73.** (1) For the purpose of determining the amounts of pension benefits and any other benefits and entitlements on the winding up of a pension plan, in whole or in part,

- (a) the employment of each member of the pension plan affected by the winding up shall be deemed to have been terminated on the effective date of the wind up;
- (b) each member's pension benefits as of the effective date of the wind up shall be determined as if the member had satisfied all eligibility conditions for a deferred pension; and
- (c) provision shall be made for the rights under section 74.

(2) A person entitled to a pension benefit on the wind up of a pension plan, other than a person who is receiving a pension, is entitled to the rights under subsection 42(1) (transfer) of a member who terminates employment and, for the purpose, subsection 42(3) does not apply.

**74.** (1) A member in Ontario of a pension plan whose combination of age plus years of continuous employment or membership in the pension plan equals at least fifty-five, at the effective date of the wind up of the pension plan in whole or in part, has the right to receive,

- (a) a pension in accordance with the terms of the pension plan, if, under the pension plan, the member is eligible for immediate payment of the pension benefit;
- (b) a pension in accordance with the terms of the pension plan, beginning at the earlier of,

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

(5) Le surintendant peut refuser d'approuver un rapport de liquidation qui ne répond pas aux exigences de la présente loi et des règlements, ou qui ne protège pas les intérêts des participants et des anciens participants au régime de retraite.

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

**73** (1) Afin de déterminer les montants des prestations de retraite et des autres prestations et droits à la liquidation totale ou partielle d'un régime de retraite :

- a) l'emploi de chaque participant au régime de retraite touché par la liquidation est réputé avoir pris fin à la date de prise d'effet de la liquidation;
- b) les prestations de retraite de chaque participant à la date de prise d'effet de la liquidation sont déterminées comme si le participant avait rempli toutes les conditions d'admissibilité à une pension différée;
- c) il est tenu compte des droits prévus à l'article 74.

(2) Une personne qui a droit à une prestation de retraite à la liquidation d'un régime de retraite, autre qu'une personne qui touche une pension, peut se prévaloir des droits prévus au paragraphe 42(1) (transfert) à l'intention du participant qui met fin à son emploi et, à cette fin, le paragraphe 42(3) ne s'applique pas.

**74** (1) En Ontario, un participant à un régime de retraite dont le total de l'âge plus le nombre d'années d'emploi continu ou d'affiliation continue est d'au moins cinquante-cinq, à la date de prise d'effet de la liquidation totale ou partielle, a droit à l'une des pensions suivantes :

- a) une pension conforme aux conditions du régime de retraite si, aux termes du régime de retraite, le participant est admissible au paiement immédiat d'une prestation de retraite;
- b) une pension conforme aux conditions du régime de retraite, commençant à la plus antérieure des dates suivantes :

- (i) the normal retirement date under the pension plan, or
  - (ii) the date on which the member would be entitled to an unreduced pension under the pension plan if the pension plan were not wound up and if the member's membership continued to that date; or
- (c) a reduced pension in the amount payable under the terms of the pension plan beginning on the date on which the member would be entitled to the reduced pension under the pension plan if the pension plan were not wound up and if the member's membership continued to that date.

**77.** Subject to the application of the Guarantee Fund, where the money in a pension fund is not sufficient to pay all the pension benefits and other benefits on the wind up of the pension plan in whole or in part, the pension benefits and other benefits shall be reduced in the prescribed manner.

**78.** (1) No money may be paid out of a pension fund to the employer without the prior consent of the Superintendent.

**79.** (1) Subject to section 89 (hearing and appeal), the Superintendent shall not consent to payment of money that is surplus to the employer out of a continuing pension plan unless,

- (a) the Superintendent is satisfied, based on reports provided with the application, that the pension plan has a surplus;
- (b) the pension plan provides for the withdrawal of surplus by the employer while the pension plan continues in existence, or the applicant satisfies the Superintendent that the applicant is otherwise entitled to withdraw the surplus;
- (c) where all pension benefits under the pension plan are guaranteed by an insurance company, an amount equal to at least two years of the employer's current service costs is retained in the pension fund as surplus;
- (d) where the members are not required to make contributions under the pension plan, the greater of,
  - (i) an amount equal to two years of the employer's current service costs, or

- (i) la date normale de retraite prévue par le régime de retraite,
  - (ii) la date à laquelle le participant aurait droit à une pension non réduite aux termes du régime de retraite si celui-ci n'était pas liquidé et que l'affiliation du participant avait continué jusqu'à cette date;
- c) une pension réduite dont le montant correspond à celui à verser aux termes du régime de retraite commençant à la date à laquelle le participant aurait droit à la pension réduite en vertu du régime de retraite si celui-ci n'était pas liquidé et que l'affiliation du participant avait continué jusqu'à cette date.

**77** Sous réserve de l'application du Fonds de garantie, si les sommes de la caisse de retraite ne suffisent pas à payer toutes les prestations de retraite et autres prestations à la liquidation totale ou partielle du régime de retraite, les prestations de retraite et autres prestations sont réduites de la manière prescrite.

**78** (1) Aucune somme ne peut être prélevée sur une caisse de retraite pour payer un employeur sans le consentement préalable du surintendant.

**79** (1) Sous réserve de l'article 89 (audience et appel), le surintendant ne consent à effectuer un paiement à un employeur, par prélèvement sur un régime de retraite qui continue d'exister, d'une somme excédentaire qu'aux conditions suivantes :

- a) le surintendant est convaincu, d'après les rapports fournis avec la demande, qu'il y a un excédent dans le régime de retraite;
- b) le régime de retraite prévoit le retrait d'un excédent par l'employeur pendant que le régime de retraite continue d'exister, ou l'auteur de la demande convainc le surintendant qu'il a, d'une autre façon, le droit de retirer l'excédent;
- c) si toutes les prestations de retraite prévues par le régime de retraite sont garanties par une compagnie d'assurance, un montant au moins égal à deux ans de coûts des services courants de l'employeur est retenu dans la caisse de retraite comme excédent;
- d) si les participants ne sont pas tenus de cotiser au régime de retraite, est retenu dans la caisse de retraite comme excédent le plus élevé des montants suivants :
  - (i) soit un montant égal à deux ans de coûts des services courants de l'employeur,

(ii) an amount equal to 25 per cent of the liabilities of the pension plan calculated as prescribed,

is retained in the pension fund as surplus;

(e) where members are required to make contributions under the pension plan, all surplus attributable to contributions paid by members and the greater of,

(i) an amount equal to two years of the employer's current service costs, or

(ii) an amount equal to 25 per cent of the liabilities of the pension plan calculated as prescribed,

are retained in the pension fund as surplus; and

(f) the applicant and the pension plan comply with all other requirements prescribed under other sections of this Act in respect of the payment of surplus money out of a pension fund.

. . .

(3) Subject to section 89 (hearing and appeal), the Superintendent shall not consent to an application by an employer in respect of surplus in a pension plan that is being wound up in whole or in part unless,

(a) the Superintendent is satisfied, based on reports provided with the application, that the pension plan has a surplus;

(b) the pension plan provides for payment of surplus to the employer on the wind up of the pension plan;

(c) provision has been made for the payment of all liabilities of the pension plan as calculated for purposes of termination of the pension plan; and

(d) the applicant and the pension plan comply with all other requirements prescribed under other sections of this Act in respect of the payment of surplus money out of a pension fund.

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

(ii) soit un montant égal à 25 pour cent du passif du régime de retraite calculé selon ce qui est prescrit;

e) si les participants sont tenus de cotiser au régime de retraite, sont retenus dans la caisse de retraite comme excédent tout l'excédent imputable aux cotisations versées par les participants et le plus élevé des montants suivants :

(i) soit un montant égal à deux ans de coûts des services courants de l'employeur,

(ii) soit un montant égal à 25 pour cent du passif du régime de retraite calculé selon ce qui est prescrit;

f) l'auteur de la demande et le régime de retraite se conforment à toutes les autres exigences prescrites en vertu d'autres articles de la présente loi à l'égard du prélèvement de sommes excédentaires sur la caisse de retraite.

. . .

(3) Sous réserve de l'article 89 (audience et appel), le surintendant ne consent à une demande d'un employeur à l'égard de l'excédent d'un régime de retraite qui est, en totalité ou en partie, en cours de liquidation que si les conditions suivantes sont réunies :

a) le surintendant est convaincu, d'après les rapports fournis avec la demande, qu'il y a un excédent dans le régime de retraite;

b) le régime de retraite prévoit le paiement de l'excédent à l'employeur à la liquidation du régime de retraite;

c) le paiement de l'ensemble du passif du régime de retraite tel qu'il a été calculé aux fins de la cessation du régime de retraite a été prévu;

d) l'auteur de la demande et le régime de retraite se conforment à toutes les autres exigences prescrites en vertu d'autres articles de la présente loi à l'égard du prélèvement de sommes excédentaires sur une caisse de retraite.

(4) Un régime de retraite qui ne prévoit pas le paiement de sommes excédentaires à la liquidation du régime de retraite s'interprète comme exigeant que les sommes excédentaires accumulées après le 31 décembre 1986 soient réparties proportionnellement, à la liquidation du régime de retraite, entre les participants, les anciens

to payments under the pension plan on the date of the wind up.

**84.** (1) If the Superintendent by order declares that the Guarantee Fund applies to a pension plan, the following are guaranteed by the Guarantee Fund, subject to the limitations and qualifications as are set out in this Act or are prescribed:

1. Any pension in respect of employment in Ontario.
2. Any deferred pension in respect of employment in Ontario to which a former member is entitled, if the former member's employment or membership was terminated before the 1st day of January, 1988 and the former member was at least forty-five years of age and had at least ten years of continuous employment with the employer, or was a member of the pension plan for a continuous period of at least ten years, at the date of termination of employment.
3. A percentage of any defined pension benefits in respect of employment in Ontario to which a member or former member is entitled under section 36 or 37 (deferred pension), or both, if the member's or former member's employment or membership was terminated on or after the 1st day of January, 1988, equal to 20 per cent if the combination of the member's or former member's age plus years of employment or membership in the pension plan equals fifty, plus an additional 2/3 of 1 per cent for each additional one-twelfth credit of age and employment or membership to a maximum of 100 per cent.
4. All additional voluntary contributions, and the interest thereon, made by members or former members while employed in Ontario.
5. The minimum value of all required contributions made to the pension plan by a member or former member in respect of employment in Ontario plus interest.
6. That part of a deferred pension guaranteed under this subsection to which a former spouse or same-sex partner of a member or of a former member is entitled under a domestic contract or an order under the *Family Law Act*.

participants et les autres personnes qui ont droit à des paiements aux termes du régime de retraite à la date de la liquidation.

**84** (1) Si le surintendant déclare par ordre que le Fonds de garantie s'applique à un régime de retraite, le Fonds de garantie, sous réserve des restrictions et des conditions requises qui sont énoncées dans la présente loi ou prescrites, garantit ce qui suit :

1. Les pensions à l'égard de l'emploi en Ontario.
2. Une pension différée à l'égard de l'emploi en Ontario à laquelle un ancien participant a droit, si l'emploi ou l'affiliation de l'ancien participant a pris fin avant le 1<sup>er</sup> janvier 1988 et que l'ancien participant était âgé d'au moins quarante-cinq ans et avait accumulé au moins dix années d'emploi continu chez l'employeur, ou avait été participant au régime de retraite pendant une période continue d'au moins dix ans, à la date de cessation d'emploi.
3. Un pourcentage de prestations de pension déterminées à l'égard de l'emploi en Ontario auxquelles un participant ou un ancien participant a droit en vertu de l'article 36 ou 37 (pension différée), ou des deux, si l'emploi ou l'affiliation du participant ou de l'ancien participant a pris fin le 1<sup>er</sup> janvier 1988 ou par la suite, soit 20 pour cent si le total de l'âge du participant ou de l'ancien participant plus ses années d'emploi ou d'affiliation au régime de retraite est de cinquante, plus 2/3 de 1 pour cent pour chaque douzième de crédit additionnel pour l'âge et l'emploi ou l'affiliation, jusqu'à concurrence de 100 pour cent.
4. Toutes les cotisations facultatives supplémentaires, et l'intérêt sur ces cotisations, versées par des participants ou des anciens participants pendant qu'ils travaillent en Ontario.
5. La valeur minimale de toutes les cotisations requises versées au régime de retraite par un participant ou un ancien participant à l'égard de l'emploi en Ontario, et l'intérêt sur ces cotisations.
6. La partie d'une pension différée garantie en vertu du présent article à laquelle l'ancien conjoint ou partenaire de même sexe d'un participant ou d'un ancien participant a droit en vertu d'un contrat familial conclu ou d'une ordonnance rendue en vertu de la *Loi sur le droit de la famille*.



7. Any pension to which a survivor of a former member is entitled under subsection 48(1) (death before commencement of payment).

**91.** (1) A party to a proceeding before the Tribunal under section 89 may appeal to the Divisional Court from the decision or order of the Tribunal.

(2) *Pension Benefits Act* General Regulations, R.R.O. 1990, Reg. 909

1 . . .

(2) In this Part,

. . . .

“going concern valuation” means a valuation of the assets and liabilities of a pension plan using methods and actuarial assumptions that are consistent with accepted actuarial practice for the valuation of a continuing pension plan;

**4.** (1) Every pension plan shall set out the obligation of the employer or any person required to make contributions on behalf of an employer, to contribute both in respect of the normal cost and any going concern unfunded actuarial liabilities and solvency deficiencies under the plan.

**8.** (1) No payment may be made from surplus out of a pension plan that is being wound up in whole or in part unless,

- (a) the payment is to be made to or for the benefit of members, former members and other persons, other than an employer, who are entitled to payments under the pension plan on the date of wind up; or
- (b) the payment is to be made to an employer with the written agreement of,
  - (i) the employer,
  - (ii) the collective bargaining agent of the members of the plan or, if there is no collective bargaining agent, at least two-thirds of the members of the plan, and
  - (iii) such number of former members and other persons who are entitled to payments under the pension plan on the date of the wind up as the Superintendent considers appropriate in the circumstances.

7. Toute pension à laquelle un survivant d'un ancien participant a droit en vertu du paragraphe 48(1) (décès avant le commencement du paiement).

**91** (1) Une partie à une instance tenue devant le Tribunal en vertu de l'article 89 peut interjeter appel de la décision du Tribunal devant la Cour divisionnaire.

(2) *Loi sur les régimes de retraite*, Dispositions générales, R.R.O. 1990, règl. 909

1 . . .

(2) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente partie.

. . . .

« évaluation à long terme » Évaluation de l'actif et du passif d'un régime selon des hypothèses actuarielles et des méthodes qui sont compatibles avec les normes actuarielles reconnues pour l'évaluation d'un régime qui continue d'exister.

**4** (1) Le régime énonce l'obligation qu'a l'employeur ou toute personne qui est tenue de le faire pour le compte de celui-ci de cotiser à la fois à l'égard du coût normal, du passif actuariel à long terme non capitalisé et du déficit de solvabilité du régime.

**8** (1) Aucun paiement ne peut être prélevé sur l'excédent d'un régime qui est en voie d'être liquidé en totalité ou en partie, sauf, selon le cas :

- a) si le paiement doit être fait aux participants, aux anciens participants et à d'autres personnes, autres qu'un employeur, qui ont droit à des paiements prévus par le régime à la date de la liquidation, ou au profit de ceux-ci;
- b) si le paiement doit être fait à un employeur, avec l'accord écrit des personnes suivantes :
  - (i) l'employeur,
  - (ii) l'agent de négociation collective des participants au régime ou, s'il n'y en a pas, au moins les deux tiers des participants au régime,
  - (iii) le nombre d'anciens participants et d'autres personnes, jugé approprié par le surintendant dans les circonstances, qui ont droit à des paiements prévus par le régime à la date de liquidation.

(2) Despite subsection (1), a payment may be made from surplus out of a pension plan that is being wound up in whole or in part if,

- (a) the payment would have been permitted by this section as it read immediately before the 18th day of December, 1991; and
- (b) notice of proposal to wind up the pension plan was given to the Superintendent of Pensions before December 18, 1991.

(3) Subsections (1) and (2) do not apply after December 31, 2004.

**9.** If an amendment to a pension plan with defined benefits converts the defined benefits to defined contribution benefits, the employer may offset the employer's contributions for normal costs against the amount of surplus, if any, in the pension fund after the conversion.

**10.** (1) The criteria described in this section must be met before the Superintendent may consent to the payment of money that is surplus out of a continuing pension plan to the employer.

(2) All persons who are entitled to receive benefits under the pension plan and all members must consent to the terms upon which the surplus is to be paid out of the plan.

(3) All persons in respect of whom the administrator has purchased a pension, deferred pension or ancillary benefit, other than those persons who requested that the administrator do so, must consent to the terms upon which the surplus is to be paid out of the pension plan.

(4) The pension plan must provide that a former member's contributions to the plan and the interest on the contributions shall not be used to provide more than 50 per cent of the commuted value of a pension or deferred pension in respect of contributory benefits to which the member is entitled under the plan on termination of membership or employment.

(5) The pension plan must provide that a former member who is entitled to a pension or deferred pension on termination of employment or membership is entitled to payment from the pension fund of a lump sum payment equal to the amount by which the former member's contributions under the plan and the interest on the contributions exceed one-half of the commuted value of the former member's pension or deferred pension in respect of the contributory benefits.

(2) Malgré le paragraphe (1), un paiement peut être prélevé sur l'excédent d'un régime qui est en voie d'être liquidé en totalité ou en partie, si les conditions suivantes sont remplies :

- a) le paiement aurait été autorisé par le présent article tel qu'il existait immédiatement avant le 18 décembre 1991;
- b) l'avis de proposition de liquidation du régime a été donné au surintendant des régimes de retraite avant le 18 décembre 1991.

(3) Les paragraphes (1) et (2) ne s'appliquent plus après le 31 décembre 2004.

**9** Si la modification d'un régime à prestations déterminées convertit les prestations déterminées en prestations à cotisation déterminée, l'employeur peut compenser ses cotisations au titre des coûts normaux par le montant de l'excédent éventuel du régime après la conversion.

**10** (1) Il doit être satisfait aux critères énoncés au présent article avant que le surintendant ne puisse donner son consentement au paiement à l'employeur de sommes excédentaires d'un régime qui continue d'exister.

(2) Les personnes qui ont le droit de recevoir des prestations dans le cadre du régime ainsi que les participants doivent donner leur consentement aux conditions auxquelles l'excédent sera prélevé sur le régime.

(3) Les personnes à l'égard desquelles l'administrateur a constitué une pension, une pension différée ou une prestation accessoire, autres que celles qui ont demandé à l'administrateur de le faire, doivent donner leur consentement aux conditions auxquelles l'excédent sera prélevé sur le régime.

(4) Le régime doit prévoir que les cotisations d'un ancien participant et les intérêts sur celles-ci ne doivent pas être utilisés pour fournir plus de 50 pour cent de la valeur de rachat d'une pension ou d'une pension différée relativement aux prestations contributives auxquelles le participant a droit dans le cadre du régime à la cessation de son affiliation ou de son emploi.

(5) Le régime doit prévoir qu'un ancien participant qui a droit à une pension ou à une pension différée à la cessation de son emploi ou de son affiliation a droit au paiement d'une somme globale sur la caisse de retraite dont le montant est égal au montant de l'excédent des cotisations de l'ancien participant au régime et des intérêts sur celles-ci sur la moitié de la valeur de rachat de la pension ou de la pension différée de l'ancien participant relativement aux prestations contributives.

(8) If surplus is allocated to a person to increase the person's benefits, the person must be offered the choice of receiving the surplus in the form of inflation adjustments to the existing benefits.

(9) The inflation adjustments that are provided must be made,

- (a) by indexing the benefits in accordance with a formula based upon increases in the annual Consumer Price Index;
- (b) by providing an annual percentage increase in the amount of the benefits or an annual increase of a specified dollar amount; or
- (c) by a combination of the methods described in clauses (a) and (b).

(10) For the purpose of subsection (9), the employer may select the method for providing the inflation adjustments.

(11) The pension plan must state who is entitled, or must provide a mechanism for determining who is entitled, to any surplus in the plan after the payment of surplus to which the Superintendent is being asked to consent.

(12) Subsection (11) applies with respect to applications under section 78 of the Act made after the 31st day of October, 1990.

**10.1** (1) This section applies with respect to a payment from surplus out of a pension plan to the employer,

- (a) if a court has appointed an individual to represent persons described in subclause 8(1)(b)(iii), persons described in subsection 10(2) (but not members) or persons described in subsection 10(3); and
- (b) if the Superintendent is satisfied, on the basis of such information and evidence as he or she may require from the employer or administrator, that,
  - (i) in the case of a proposed payment to the employer from surplus out of a pension plan that is being wound up in whole or in part, the employer has obtained the written agreement referred to in clause 8(1)(b) of 90 per cent of the former members who are in receipt of a pension payable from the pension fund on the date of the wind up, or
  - (ii) in the case of a proposed payment of money that is surplus out of a continuing pension

(8) Si un excédent est attribué à une personne afin d'augmenter ses prestations, celle-ci doit se voir offrir le choix de recevoir l'excédent sous forme de rajustement lié à l'inflation, des prestations existantes.

(9) Les rajustements liés à l'inflation qui sont offerts doivent être faits de l'une des façons suivantes :

- a) en indexant les prestations conformément à une formule fondée sur les augmentations de l'indice annuel des prix à la consommation;
- b) en fournissant une augmentation annuelle du montant des prestations selon un pourcentage ou une somme fixe en dollars;
- c) en combinant les méthodes prévues aux alinéas a) et b).

(10) Pour l'application du paragraphe (9), l'employeur peut choisir la méthode applicable aux rajustements liés à l'inflation.

(11) Le régime doit soit préciser qui a droit à un excédent du régime existant après le paiement d'un excédent à l'égard duquel il est demandé au surintendant de donner son consentement, soit prévoir un mécanisme permettant de déterminer qui y a droit.

(12) Le paragraphe (11) s'applique aux demandes faites en vertu de l'article 78 de la Loi après le 31 octobre 1990.

**10.1** (1) Le présent article s'applique à l'égard d'un paiement à l'employeur de sommes excédentaires d'un régime si les conditions suivantes sont réunies :

- a) un tribunal a nommé un particulier pour représenter des personnes visées au sous-alinéa 8(1)(b)(iii), des personnes visées au paragraphe 10(2) (mais non les participants) ou des personnes visées au paragraphe 10(3);
- b) le surintendant est convaincu, sur la foi des renseignements et de la preuve qu'il peut exiger de l'employeur ou de l'administrateur, de ce qui suit :
  - (i) dans le cas d'un paiement projeté à l'employeur de sommes excédentaires d'un régime qui est en voie d'être liquidé en totalité ou en partie, l'employeur a obtenu l'accord écrit visé à l'alinéa 8(1)(b) de 90 pour cent des anciens participants qui touchent une pension payable par prélèvement sur la caisse de retraite à la date de liquidation,
  - (ii) dans le cas d'un paiement projeté à l'employeur de sommes excédentaires d'un

plan to the employer, the employer has obtained the consent of 90 per cent of the former members who are in receipt of a pension payable from the pension fund, whose consent is required by subsection 10(2).

(2) The court-appointed representative is authorized to give the written agreement referred to in clause 8(1)(b) on behalf of the former members in receipt of a pension payable from the pension fund, who he or she represents. However, the representative is not authorized to give written agreement on behalf of former members who have agreed or have objected to the payment from surplus.

(3) The court-appointed representative is authorized to give the consent required by subsection 10(2) on behalf of the former members in receipt of a pension payable from the pension fund, who he or she represents. However, the representative is not authorized to consent on behalf of former members who have consented or have objected to the terms upon which the surplus is to be paid out of the plan.

**13.** (1) Within sixty days after the date of establishment of a plan, the administrator shall submit a report on the basis of a going concern valuation that sets out,

- (a) the normal cost, in the first year during which the plan is registered and the rule for computing the normal cost in subsequent years up to the date of the next report;
- (b) an estimate of the normal cost, in the subsequent years up to the date of the next report;
- (c) where applicable, the estimated aggregate employee contributions to the pension plan during each year up to the date of the succeeding report;
- (d) the past service unfunded actuarial liability, if any, under the pension plan as at the date on which the plan qualified for registration;
- (e) the special payments required to liquidate the past service unfunded actuarial liability in accordance with section 5;
- (f) any other going concern unfunded liability;
- (g) the special payments required to liquidate any going concern unfunded liability referred to in clause (f);

régime qui continue d'exister, l'employeur a obtenu le consentement de 90 pour cent des anciens participants qui touchent une pension payable par prélèvement sur la caisse de retraite et dont le consentement est exigé par le paragraphe 10(2).

(2) Le représentant nommé par le tribunal est autorisé à donner l'accord écrit visé à l'alinéa 8(1)b) au nom des anciens participants qui touchent une pension payable par prélèvement sur la caisse de retraite et qu'il représente. Toutefois, il n'est pas autorisé à donner cet accord au nom des anciens participants qui ont donné leur accord ou qui se sont opposés au paiement des sommes excédentaires.

(3) Le représentant nommé par le tribunal est autorisé à donner le consentement exigé par le paragraphe 10(2) au nom des personnes qui touchent une pension payable par prélèvement sur la caisse de retraite et qu'il représente. Toutefois, il n'est pas autorisé à donner ce consentement au nom des anciens participants qui ont donné leur consentement ou qui se sont opposés aux conditions auxquelles l'excédent sera prélevé sur le régime.

**13** (1) Dans les soixante jours qui suivent la date d'établissement d'un régime, l'administrateur présente un rapport, préparé d'après une évaluation à long terme, qui précise les éléments suivants :

- a) le coût normal pour le premier exercice pendant lequel le régime est enregistré et la règle de calcul du coût normal pour les exercices suivants jusqu'à la date du prochain rapport;
- b) l'estimation du coût normal pour les exercices suivants jusqu'à la date du prochain rapport;
- c) le cas échéant, le montant estimatif total des cotisations des employés qui seront versées au régime pendant chaque exercice jusqu'à la date du rapport suivant;
- d) le cas échéant, le passif actuariel pour services antérieurs non capitalisé du régime à la date à laquelle le régime est devenu admissible à l'enregistrement;
- e) les paiements spéciaux nécessaires pour acquitter le passif actuariel pour services antérieurs non capitalisé conformément à l'article 5;
- f) tout autre passif à long terme non capitalisé;
- g) les paiements spéciaux nécessaires pour acquitter le passif à long terme non capitalisé visé à l'alinéa f);

- (j) where the plan provides for an escalated adjustment, whether and to what extent,
  - (i) liability for the future cost of the adjustment has been included in the determination of any going concern unfunded actuarial liability, or
  - (ii) the cost for the escalated adjustment is included in the normal cost.

(1.1) The report shall also set out, on the basis of a solvency valuation,

- (a) whether there is a solvency deficiency;
- (b) if there is a solvency deficiency, the amount of the solvency deficiency and the special payments required to liquidate it in accordance with section 5;
- (c) whether the transfer ratio is less than one; and
- (d) if the transfer ratio is less than one, the transfer ratio.

**16.** (1) An actuary preparing a report under section 70 of the Act or under section 3, 5.3, 13 or 14 shall use methods and actuarial assumptions that are consistent with accepted actuarial practice and with the requirements of the Act and this Regulation.

(2) An actuary preparing a report under section 4 shall use his or her best effort to meet the standards set out in subsection (1).

(3) The person preparing a report referred to in subsection (1) or (2) shall certify that it meets the requirements of subsection (1) or (2), as the case may be.

(4) The person preparing a report referred to in subsection (2) shall disclose in the report any respect in which the report does not meet the standards set out in subsection (1).

**25.** (1) The following information is prescribed for the purposes of a notice respecting an application under subsection 78(2) of the Act:

1. The name of the pension plan and its provincial registration number.
2. The valuation date of the report provided with the application and the amount of surplus in the pension plan.
3. The surplus attributable to employee and employer contributions.
4. The amount of surplus withdrawal requested.

- j) lorsque le régime prévoit un rajustement indexé, la question de savoir si et dans quelle mesure :

- (i) le passif rattaché au coût futur du rajustement a été inclus dans la détermination d'un passif actuariel à long terme non capitalisé,
- (ii) le coût du rajustement a été inclus dans le coût normal.

(1.1) Le rapport précise également, d'après une évaluation de solvabilité, les éléments suivants :

- a) la question de savoir s'il existe un déficit de solvabilité;
- b) s'il existe un déficit de solvabilité, son montant et celui des paiements spéciaux nécessaires pour l'acquitter conformément à l'article 5;
- c) la question de savoir si le ratio de transfert est inférieur à un;
- d) le ratio de transfert, s'il est inférieur à un.

**16** (1) L'actuaire qui prépare un rapport prévu à l'article 70 de la Loi ou à l'article 3, 5.3, 13 ou 14 utilise des hypothèses actuarielles et des méthodes compatibles avec les normes actuarielles reconnues ainsi qu'avec les exigences de la Loi et du présent règlement.

(2) L'actuaire qui prépare un rapport prévu à l'article 4 s'efforce, au mieux de ses capacités, de satisfaire aux normes énoncées au paragraphe (1).

(3) La personne qui prépare un rapport visé au paragraphe (1) ou (2) certifie qu'il satisfait aux exigences prévues au paragraphe (1) ou (2), selon le cas.

(4) La personne qui prépare un rapport visé au paragraphe (2) y révèle tout élément qui ne satisfait pas aux normes énoncées au paragraphe (1).

**25** (1) Les renseignements qui suivent sont des renseignements prescrits aux fins de l'avis de demande prévu au paragraphe 78(2) de la Loi :

1. Le nom du régime et son numéro d'enregistrement provincial.
2. La date d'évaluation du rapport fourni avec la demande et le montant de l'excédent du régime.
3. L'excédent imputable aux cotisations des employés et de l'employeur.
4. La valeur du retrait d'excédent demandé.



5. A statement that submissions in respect of the application may be made in writing to the Superintendent within thirty days after receipt of the notice.
6. The contractual authority for surplus withdrawals.
7. Notice that copies of the report and certificates filed with the Superintendent in support of the surplus request are available for review at the offices of the employer and information on how copies of the report may be obtained.

(2) The employer shall file a copy of the notice required by subsection 78(2) of the Act before transmitting it to the persons required by that subsection.

(4) An application by an employer for the consent of the Superintendent to a payment from a continuing pension plan under subsection 78(1) of the Act shall be accompanied by a certified copy of the notice referred to in subsection (1), a statement that subsection 78(2) of the Act has been complied with, details as to the classes of persons who received notice and the date the last notice was distributed.

(5) An application referred to in subsection (1) shall be accompanied by a current report prepared on the basis of a going concern valuation demonstrating that a surplus as determined in accordance with section 26 exists and that there are no special payments required to be made to the pension fund.

**26.** (1) For purposes of determining surplus in a continuing pension plan,

- (a) the value of the assets of the pension plan shall be calculated on the basis of the market value of the investments held by the pension fund plus any cash balances and accrued or receivable items; and
- (b) the value of the liabilities of the pension plan shall be the greater of the calculation of,
  - (i) the going concern liabilities, or
  - (ii) the solvency liabilities.

(2) For purposes of subclauses 79(1)(d)(ii) and 79(1)(e)(ii) of the Act, the liabilities of the pension plan shall be calculated as the solvency liabilities.

5. Une déclaration selon laquelle des observations écrites peuvent, dans les trente jours qui suivent la date de réception de l'avis, être présentées au surintendant à l'égard de la demande.
6. Les modalités contractuelles qui permettent les retraits d'excédent.
7. Un avis indiquant que des copies du rapport et des certificats déposés auprès du surintendant à l'appui de la demande relative à l'excédent peuvent être consultées aux bureaux de l'employeur, et des renseignements sur la façon d'obtenir des copies du rapport.

(2) L'employeur dépose une copie de l'avis exigé par le paragraphe 78(2) de la Loi avant de le transmettre aux personnes visées à ce paragraphe.

(4) La demande que présente un employeur en vue d'obtenir, conformément au paragraphe 78(1) de la Loi, le consentement du surintendant pour le prélèvement d'une somme sur un régime qui continue d'exister est accompagnée d'une copie certifiée conforme de l'avis visé au paragraphe (1), d'une déclaration selon laquelle le paragraphe 78(2) de la Loi a été respecté, de détails sur les catégories de personnes qui ont reçu l'avis et de la date à laquelle le dernier avis a été distribué.

(5) La demande visée au paragraphe (1) est accompagnée d'un rapport courant, préparé d'après une évaluation à long terme, qui montre qu'il existe un excédent déterminé conformément à l'article 26 et qu'aucun paiement spécial ne doit être fait à la caisse de retraite.

**26** (1) Pour déterminer l'excédent d'un régime qui continue d'exister :

- a) la valeur de l'actif du régime est calculée sur la base de la valeur marchande des placements détenus par la caisse de retraite, plus le solde de trésorerie et les revenus accumulés ou à recevoir;
- b) la valeur du passif du régime est égale au plus élevé des passifs suivants :
  - (i) le passif à long terme,
  - (ii) le passif de solvabilité.

(2) Pour l'application des sous-alinéas 79(1)(d)(ii) et 79(1)(e)(ii) de la Loi, le passif du régime est calculé comme s'il s'agissait du passif de solvabilité.

**28. . . .**

(5) A notice required under subsection 78(2) of the Act for a plan that is being wound up shall contain,

- (a) the name of the pension plan and its provincial registration number;
- (b) the valuation date of the report provided with the application and amount of surplus in the pension plan;
- (c) the surplus attributable to employee and employer contributions;
- (d) the amount of surplus withdrawal requested;
- (e) a statement that submissions may be made in writing to the Superintendent within thirty days of receipt of the notice;
- (f) the contractual authority for surplus reversion; and
- (g) notice that copies of the wind up report filed with the Superintendent in support of the surplus request are available for review at the offices of the employer and information on how copies of the report may be obtained.

(6) An application by an employer for the consent of the Superintendent to a payment from a pension plan that is being wound up shall be accompanied by a certified copy of the notice referred to in subsection (5), a statement that subsection 78(2) of the Act has been complied with, the date the last notice was distributed and details as to the classes of persons who received notice.

**28.1** (1) This section applies if there is a surplus on the wind up of a pension plan in whole or in part.

(2) The administrator of the pension plan shall give to each person entitled to a pension, deferred pension or other benefit or to a refund in respect of the pension plan a statement setting out the following information:

- 1. The name of the pension plan and its provincial registration number.
- 2. The member's name and date of birth.
- 3. The method of distributing the surplus assets.
- 4. The formula for allocating the surplus among the plan beneficiaries.

**28 . . .**

(5) L'avis exigé par le paragraphe 78(2) de la Loi à l'égard d'un régime qui est en cours de liquidation comprend les éléments suivants :

- a) le nom du régime et son numéro d'enregistrement provincial;
- b) la date d'évaluation du rapport fourni avec la demande et le montant de l'excédent du régime;
- c) l'excédent imputable aux cotisations des employés et de l'employeur;
- d) la valeur du retrait d'excédent demandé;
- e) une déclaration selon laquelle des observations écrites peuvent, dans les trente jours qui suivent la date de réception de l'avis, être présentées au surintendant;
- f) les modalités contractuelles qui permettent le versement de l'excédent;
- g) un avis indiquant que des copies du rapport de liquidation déposé auprès du surintendant à l'appui de la demande relative à l'excédent peuvent être consultées aux bureaux de l'employeur, et des renseignements sur la façon d'en obtenir des copies.

(6) La demande que présente un employeur en vue d'obtenir le consentement du surintendant pour le prélèvement d'une somme sur un régime en cours de liquidation est accompagnée d'une copie certifiée conforme de l'avis visé au paragraphe (5), d'une déclaration selon laquelle le paragraphe 78(2) de la Loi a été respecté, de la date à laquelle le dernier avis a été distribué et de détails sur les catégories de personnes qui ont reçu l'avis.

**28.1** (1) Le présent article s'applique s'il y a un excédent lors de la liquidation totale ou partielle d'un régime.

(2) L'administrateur du régime donne à chaque personne qui a droit à une pension, à une pension différée ou à une autre prestation, ou encore à un remboursement, à l'égard du régime, une déclaration indiquant les renseignements suivants :

- 1. Le nom du régime et son numéro d'enregistrement provincial.
- 2. Le nom du participant et sa date de naissance.
- 3. Le mode de distribution de l'excédent d'actif.
- 4. La formule de répartition de l'excédent entre les bénéficiaires du régime.

5. An estimate of the amount allocated to the person.
6. The options available to the person concerning the method for distributing the amount allocated to the person and the period within which any election respecting the options must be made.
7. The method of distribution that will be used, if an election is not made within the specified period.
8. The name and details of the person to be contacted with respect to any questions arising out of the statement.
9. Notice that the allocation of surplus and the options available for distributing it are subject to the approval of the Superintendent and of the Canada Customs and Revenue Agency, and may be adjusted accordingly.

(3) *Financial Services Commission of Ontario Act, 1997*, S.O. 1997, c. 28

1. In this Act,

. . . .

“regulated sector” means a sector that consists of,

- (a) all co-operative corporations to which the *Co-operative Corporations Act* applies;
- (b) all credit unions, caisses populaires and leagues to which the *Credit Unions and Caisses Populaires Act, 1994* applies;
- (c) all persons engaged in the business of insurance and governed by the *Insurance Act*;
- (d) all corporations registered or incorporated under the *Loan and Trust Corporations Act*;
- (e) all mortgage brokers registered under the *Mortgage Brokers Act*; or
- (f) all persons who establish or administer a pension plan within the meaning of the *Pension Benefits Act* and all employers or other persons on their behalf who are required to contribute to any such pension plan;

6. (1) There is hereby established a tribunal to be known in English as the Financial Services Tribunal and in French as Tribunal des services financiers.

. . . .

5. La somme estimative attribuée à la personne.
6. Les options qui s’offrent à la personne quant au mode de distribution de la somme qui lui est attribuée et le délai imparti pour faire un choix à leur égard.
7. Le mode de distribution qui sera utilisé en cas d’omission de faire un choix dans le délai imparti.
8. Le nom et les coordonnées de la personne avec laquelle le destinataire peut communiquer s’il a des questions au sujet de la déclaration.
9. Un avis indiquant que la répartition de l’excédent et les options offertes quant à sa distribution sont assujetties à l’approbation du surintendant et de l’Agence des douanes et du revenu du Canada et qu’elles peuvent être rajustées en conséquence.

(3) *Loi de 1997 sur la Commission des services financiers de l’Ontario*, L.O. 1997, ch. 28

1. Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente loi.

. . . .

« secteur réglementé » Secteur comprenant, selon le cas :

- a) les sociétés coopératives visées par la *Loi sur les sociétés coopératives*;
- b) les caisses et les fédérations visées par la *Loi de 1994 sur les caisses populaires et les credit unions*;
- c) les personnes qui effectuent des opérations d’assurance et qui sont régies par la *Loi sur les assurances*;
- d) les sociétés constituées ou enregistrées en vertu de la *Loi sur les sociétés de prêt et de fiducie*;
- e) les courtiers en hypothèques inscrits aux termes de la *Loi sur les courtiers en hypothèques*;
- f) les personnes qui mettent sur pied ou administrent un régime de retraite au sens de la *Loi sur les régimes de retraite* et les employeurs ou d’autres personnes en leur nom qui sont tenus de contribuer à ce régime de retraite.

6. (1) Est créé un tribunal appelé Tribunal des services financiers en français et Financial Services Tribunal en anglais.

. . . .

(3) In addition to the chair and the two vice-chairs, the Lieutenant Governor in Council shall appoint at least six persons, and not more than 12, as members of the Tribunal for the length of time not exceeding three years that the Lieutenant Governor in Council specifies and may reappoint any member to the Tribunal.

(4) In appointing members to the Tribunal, the Lieutenant Governor in Council shall, to the extent practicable, appoint members who have experience and expertise in the regulated sectors.

**7.** (1) A matter referred to the Tribunal may be heard and determined by a panel consisting of one or more members of the Tribunal, as assigned by the chair of the Tribunal.

(2) In assigning members of the Tribunal to a panel, the chair shall take into consideration the requirements, if any, for experience and expertise to enable the panel to decide the issues raised in any matter before the Tribunal.

**20.** The Tribunal has exclusive jurisdiction to,

- (a) exercise the powers conferred on it under this Act and every other Act that confers powers on or assigns duties to it; and
- (b) determine all questions of fact or law that arise in any proceeding before it under any Act mentioned in clause (a).

**21.** . . .

(4) An order of the Tribunal is final and conclusive for all purposes unless the Act under which the Tribunal made it provides for an appeal.

**22.** For a proceeding before the Tribunal, the Tribunal may,

- (a) make rules for the practice and procedure to be observed;
- (b) determine what constitutes adequate public notice;
- (c) before or during the proceeding, conduct any inquiry or inspection that the Tribunal considers necessary; or
- (d) in determining any matter, consider any relevant information obtained by the Tribunal in addition to evidence given at the proceeding, if the Tribunal first informs the parties to the proceeding of the additional information and gives them an opportunity to explain or refute it.

(3) Outre le président et les deux vice-présidents, le lieutenant-gouverneur en conseil nomme au moins six et au plus 12 personnes, à titre de membres du Tribunal pour un mandat reconductible d'une durée qu'il précise et qui ne peut dépasser trois ans.

(4) Dans toute la mesure du possible, le lieutenant-gouverneur en conseil nomme à titre de membres du Tribunal des personnes qui ont de l'expérience et des compétences dans les secteurs réglementés.

**7.** (1) Un comité de un ou plusieurs membres du Tribunal, nommés par le président du Tribunal, peut connaître des affaires dont est saisi le Tribunal.

(2) Lorsqu'il affecte des membres du Tribunal à un comité, le président tient compte de l'expérience et des compétences qui sont nécessaires, le cas échéant, au comité pour trancher les questions soulevées dans toute affaire portée devant le Tribunal.

**20.** Le Tribunal a compétence exclusive pour :

- a) exercer les pouvoirs qui lui sont conférés par la présente loi et toute autre loi qui lui confère des pouvoirs ou lui assigne des fonctions;
- b) trancher les questions de fait ou de droit soulevées dans les instances introduites devant lui aux termes d'une loi visée à l'alinéa a).

**21.** . . .

(4) L'ordonnance du Tribunal est définitive à tous égards à moins que la Loi en vertu de laquelle le Tribunal l'a rendue ne prévoie un appel.

**22.** Le Tribunal peut, à l'égard des instances introduites devant lui :

- a) adopter les règles de pratique et de procédure à observer;
- b) décider ce qui constitue un avis suffisant au public;
- c) avant ou durant l'instance, mener les enquêtes ou les inspections qu'il juge nécessaires;
- d) pour prendre sa décision, examiner les renseignements pertinents qu'il a obtenus, en plus des témoignages reçus pendant l'instance, s'il communique d'abord aux parties à l'instance ces autres renseignements et leur donne l'occasion de s'expliquer ou de les contester.

*Appeal dismissed with costs.*

*Solicitors for the appellant Monsanto Canada Inc.: Borden Ladner Gervais, Toronto.*

*Solicitors for the appellant the Association of Canadian Pension Management: Blake, Cassels & Graydon, Toronto.*

*Solicitor for the respondent: Ministry of the Attorney General of Ontario, Toronto.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Attorney General of Canada, Ottawa.*

*Solicitors for the intervener the National Trust Company: Osler, Hoskin & Harcourt, Toronto.*

*Solicitors for the intervener Nicole Lacroix: Barnes, Sammon, Ottawa.*

*Solicitors for the interveners the Canadian Labour Congress and the Ontario Federation of Labour: Sack Goldblatt Mitchell, Toronto.*

*Solicitors for the interveners R. M. Smallhorn, D. G. Halsall, S. J. Galbraith and S. W. (Bud) Wesley: Koskie Minsky, Toronto.*

*Pourvoi rejeté avec dépens.*

*Procureurs de l'appelante Monsanto Canada Inc. : Borden Ladner Gervais, Toronto.*

*Procureurs de l'appelante l'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite : Blake, Cassels & Graydon, Toronto.*

*Procureur de l'intimé : Ministère du Procureur général de l'Ontario, Toronto.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada : Procureur général du Canada, Ottawa.*

*Procureurs de l'intervenante la Compagnie Trust National : Osler, Hoskin & Harcourt, Toronto.*

*Procureurs de l'intervenante Nicole Lacroix : Barnes, Sammon, Ottawa.*

*Procureurs des intervenants le Congrès du travail du Canada et la Fédération du travail de l'Ontario : Sack Goldblatt Mitchell, Toronto.*

*Procureurs des intervenants R. M. Smallhorn, D. G. Halsall, S. J. Galbraith et S. W. (Bud) Wesley : Koskie Minsky, Toronto.*