

Référence : *Association des policiers de Fredericton c. Surintendante des pensions*, 2016 NBFCS 2

PROVINCE DU NOUVEAU-BRUNSWICK
TRIBUNAL DES SERVICES FINANCIERS ET DES SERVICES AUX CONSOMMATEURS
VU LA LOI SUR LES PRESTATIONS DE PENSION, L.N.-B. 1987, ch. P-5.1.

Date : 2016-03-09
Dossier n° PE-002-2014

ENTRE

**Association des policiers de Fredericton, section locale 911,
Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique et
Requérant n° 2, Fredericton Fire Fighters Association,
International Association of Fire Fighters, section locale 1053, et
Requérant n° 4,**

requérants,

- et -

Surintendante des pensions et The City of Fredericton,

intimées.

DÉCISION ET ORDONNANCE

Restriction quant à la publication : La présente décision a été anonymisée pour assurer le respect de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*, L.N.-B. 2009, ch. R-10.6.

COMITÉ : John M. Hanson, c.r., président du comité
Jean LeBlanc, membre du comité
Gerry Legere, membre du comité

DATE DE L'AUDIENCE : le 21 octobre 2015.

MOTIFS ÉCRITS : Le 9 mar 2016

COMPARUTIONS : Sean McManus, pour Fredericton Fire Fighters Association et le requérant n° 4;
David Mombourquette, pour l'Association des policiers de Fredericton et le requérant n° 2;
Jane Blakely, pour The City of Fredericton;
Brian Maude, pour la surintendante des pensions.

TABLE DES MATIÈRES

I.	APERÇU.....	3
II.	QUESTION EN LITIGE.....	4
III.	POSITIONS DES PARTIES.....	4
IV.	FAITS.....	4
V.	ANALYSE.....	7
	A. L'article 70 de la <i>Loi sur les prestations de pension</i> et l'article 54 du <i>Règlement général</i> s'appliquent-ils au transfert d'éléments d'actif?.....	7
	B. Quelle méthode d'évaluation devrait être appliquée à la répartition des éléments d'actif entre les deux régimes?.....	9
	(i) Régime législatif.....	9
	(ii) Conclusions.....	14
VI.	DÉCISION ET ORDONNANCE.....	17

I. APERÇU

- [1] La présente affaire constitue un chapitre dans le différend de longue date qui oppose l'Association des policiers de Fredericton (les policiers), la Fredericton Fire Fighters Association (les pompiers) et The City of Fredericton (la ville de Fredericton, ou la ville) concernant la tentative, par la ville, de combler le déficit croissant de son régime de pension tout en maintenant un régime de pension abordable, sûr et durable pour ses salariés, ses pensionnés et ses contribuables.
- [2] Les policiers et les pompiers n'accueillant pas favorablement les propositions de la ville de Fredericton visant à combler le déficit croissant, il en est résulté une multiplicité d'instances devant la Commission du travail et de l'emploi. Ces instances ont abouti à la scission du régime de pension de la ville en deux régimes : un nouveau régime de pension de prestation déterminée pour les policiers et les pompiers (le régime des policiers et des pompiers) et la conversion du régime existant en un régime à risques partagés pour le reste des salariés de la ville (le régime de la ville).
- [3] Pour opérer la répartition des éléments d'actif entre le régime de la ville et le régime des policiers et des pompiers, la ville a obtenu un rapport d'évaluation actuarielle de Mercer, lequel a donné la valeur des éléments d'actif et des éléments de passif de l'ancien régime et en a proposé la répartition entre le régime de la ville et le régime des policiers et des pompiers. La répartition a été calculée selon la méthode de la répartition fondée sur une évaluation sur une base de permanence, laquelle sera discutée plus en détail ci-après.
- [4] Ainsi que le prescrit la *Loi sur les prestations de pension*, L.N.-B. 1987, ch. P-5.1 (la *Loi sur les prestations de pension*), la ville a déposé une demande auprès de la surintendante des pensions en vue d'obtenir son consentement à la répartition des éléments d'actif et des éléments de passif entre le régime des policiers et des pompiers et le régime de la ville sur le fondement du rapport Mercer.
- [5] Le 18 novembre 2014, la surintendante des pensions a consenti à la répartition des éléments d'actif et des éléments de passif entre les régimes ainsi qu'il était proposé dans le rapport Mercer.
- [6] Le 8 décembre 2014, les pompiers et les policiers ont déposé des appels de la décision de la surintendante auprès de notre Tribunal. Leurs appels ont été fusionnés par ordonnance du Tribunal rendue le 30 janvier 2015.
- [7] Les présents appels ont été interjetés en vertu du paragraphe 73(1) de la *Loi sur les prestations de pension* et ils se sont déroulés par voie d'audience *de novo*. Ainsi, les critères applicables en appel n'entrent pas en ligne de compte. Il ne s'agit pas non plus d'une révision judiciaire.
- [8] La preuve en appel consiste en le Dossier du processus décisionnel de la surintendante des pensions, ainsi que le prescrit le paragraphe 11(4) de la Règle locale 15-501 : *Instances devant le Tribunal* (les règles de procédure du Tribunal), l'Exposé conjoint des faits, le rapport de Brendan George daté du 4 septembre 2015 et le témoignage de Brendan George.
- [9] Pour les motifs qui suivent et conformément à l'alinéa 76(1)a) de la *Loi sur les prestations de pension*, nous annulons la décision de la surintendante des pensions et concluons qu'elle devrait donner son consentement à la répartition des éléments d'actif et des éléments de passif entre les deux régimes selon la méthode de répartition fondée sur une évaluation de solvabilité, puisque c'est celle qui protège le mieux les prestations de pension des participants aux deux régimes.

II. QUESTION EN LITIGE

- [10] En l'espèce, il s'agit de déterminer laquelle des méthodes d'évaluation devrait être appliquée à la répartition des éléments d'actif et de passif entre le régime des policiers et des pompiers et le régime de la ville.

III. POSITIONS DES PARTIES

- [11] Les policiers et les pompiers prétendent que le consentement qu'a donné la surintendante au transfert des éléments d'actif et des éléments de passif sur le fondement du rapport Mercer conduit à une répartition inéquitable des éléments d'actif qui est préjudiciable aux participants au régime des policiers et des pompiers parce que les intérêts des participants au régime de la ville supplantent leurs intérêts. Ils affirment que la surintendante aurait dû refuser d'accorder son consentement au transfert des éléments d'actif et des éléments de passif sur le fondement de la méthode de répartition fondée sur une évaluation sur une base de permanence employée dans le rapport Mercer et qu'elle aurait dû ordonner que le transfert soit effectué sur le fondement de la méthode de répartition fondée sur une évaluation de solvabilité.
- [12] Pour sa part, la ville de Fredericton soutient que la méthode de répartition fondée sur une évaluation sur une base de permanence employée dans le rapport Mercer est celle qu'il convient d'employer puisque l'ancien régime et le nouveau régime de la ville profitent d'une dispense de cotiser relativement à un déficit de solvabilité et qu'ils ne sont capitalisés que sur une base de permanence.
- [13] La surintendante des pensions, qui est partie au présent appel par application du paragraphe 75(1) de la *Loi sur les prestations de pension*, ne prend pas position à l'égard du fondement du présent appel, sauf pour donner une explication du contexte dans lequel elle a pris la décision et pour attirer l'attention du Tribunal sur son domaine de compétence spécialisé et son expertise en droit des pensions.

IV. FAITS

- [14] Les parties s'entendent sur les faits. Elles ont déposé un Exposé conjoint des faits et les faits essentiels sont énoncés ci-après.
- [15] Avant le 31 mars 2013, la ville de Fredericton maintenait un seul régime de pension de prestation déterminée pour ses salariés, y compris les policiers et les pompiers, lequel était intitulé « Régime de retraite du personnel municipal de Fredericton » (l'ancien régime), régime qui avait été établi en vertu de l'arrêté municipal n° A-5. Il s'agissait d'un régime de prestation déterminée, ce qui signifie qu'au moment de la retraite admissible, le pensionné recevait une prestation de pension mensuelle déterminée à l'avance en fonction d'une formule tenant compte du salaire, des fonctions et de l'âge du salarié.
- [16] Nous soulignons également, puisqu'il s'agira d'un point important plus tard dans notre analyse, que l'ancien régime profitait d'une dispense de l'obligation de cotiser au régime relativement à un déficit de solvabilité. Autrement dit, l'ancien régime était capitalisé sur une base de permanence.
- [17] À un moment donné, il est devenu évident que l'ancien régime connaissait un déficit de capitalisation et que la ville allait devoir prendre des mesures pour combler ce déficit.

- [18] Dans un effort de combler le déficit, la ville a adopté une modification à son arrêté municipal A-5 le 9 mai 2011 (Arrêté n° A-5.8). Figuraient au nombre des changements une augmentation des cotisations, une réduction de l'indexation et une modification à la définition de « gains ouvrant droit à pension ». Ces changements avaient des répercussions importantes sur les policiers et les pompiers.
- [19] Le 6 juin 2011, les policiers ont déposé une plainte auprès de la Commission du travail et de l'emploi (la Commission) alléguant, sous le régime de la *Loi sur les relations industrielles*, que la ville de Fredericton s'était livrée à des pratiques déloyales. Les pompiers ont déposé une plainte semblable, et les deux plaintes ont été fusionnées.
- [20] La Commission a rendu une ordonnance préliminaire accompagnée des motifs de décision le 23 septembre 2011, dans laquelle elle a déclaré que la modification unilatérale, par la ville, à la définition de « gains ouvrant droit à pension » dans le régime visé par l'arrêté n° A-5 mettait obstacle à la représentation des salariés et constituait une violation du paragraphe 3(1) de la *Loi sur les relations industrielles*. La Commission a ordonné à la ville de cesser la violation du paragraphe 3(1) et de rencontrer les policiers pour discuter de la modification à la définition de « gains ouvrant droit à pension ». En l'absence de règlement intervenu entre les parties, la Commission tiendrait une audience et rendrait une ordonnance définitive prescrivant une réparation.
- [21] Les parties n'ayant pas réussi à parvenir à un règlement, la Commission a rendu une ordonnance définitive le 18 janvier 2012 et a donné les motifs à l'appui de sa décision le 1^{er} février 2012, confirmant essentiellement son ordonnance préliminaire du 23 septembre 2011.
- [22] À l'automne 2012, la ville de Fredericton a avisé ses salariés, y compris les policiers et les pompiers, qu'il y avait eu une autre augmentation du déficit dans la capitalisation de l'ancien régime. La ville et les syndicats représentant les salariés municipaux ont poursuivi des discussions concernant les options ouvertes pour combler le déficit.
- [23] En janvier 2013, la ville a présenté aux sections locales du Syndicat canadien de la fonction publique (le SCFP), aux pompiers et aux policiers un projet de protocole d'entente lequel proposait la conversion du régime de prestation déterminée en un régime à risques partagés. Les sections locales du SCFP ont accepté le protocole d'entente, mais les pompiers et les policiers l'ont rejeté.
- [24] Le 18 mars 2013, la ville, conformément au protocole d'entente, a approuvé la conversion du régime de retraite en un régime à risques partagés.
- [25] Confrontés à la décision du conseil municipal du 18 mars 2013, les pompiers et les policiers ont déposé de nouvelles plaintes auprès de la Commission, sollicitant, par voie de mesures de redressement provisoires, une ordonnance interdisant à la ville de Fredericton de leur imposer le régime à risques partagés.
- [26] Le 25 mars 2013, la Commission a accueilli la demande de mesures de redressement provisoires des policiers et des pompiers, elle a rendu une ordonnance provisoire datée du 26 mars 2013 et a donné les motifs à l'appui de sa décision datés le 11 avril 2013. L'ordonnance interdisait essentiellement à la ville de transférer les intérêts des policiers et des pompiers au régime à risques partagés.
- [27] Le 25 mars 2013, en réponse à la décision orale de la Commission, la ville de Fredericton a adopté une résolution portant que les intérêts des policiers et des pompiers ne seraient pas transférés au

régime à risques partagés et énonçant la procédure à suivre pour transférer les intérêts du reste des salariés municipaux à un régime à risques partagés.

- [28] Le 28 mars 2013, la ville de Fredericton et les sections locales du SCFP ont signé un protocole d'entente dans lequel elles convenaient d'établir un nouveau régime de prestation déterminée pour les policiers et les pompiers représentés par l'unité de négociation, régime qui entrerait en vigueur le 31 mars 2013 (le régime des policiers et des pompiers). Ce protocole d'entente prévoyait également que les policiers et les pompiers cesseraient de participer à l'ancien régime, qui devait être converti en régime à risques partagés (le régime de la ville) à compter du 31 mars 2013. Il a également été convenu qu'une part appropriée des éléments d'actif et des éléments de passif de l'ancien régime se rapportant aux policiers et aux pompiers serait transférée du régime de la ville au régime des policiers et des pompiers à compter du 31 mars 2013.
- [29] Le 27 mai 2013, la ville a adopté l'arrêté n° A-13 pour créer le régime des policiers et des pompiers et a modifié l'arrêté n° A-5 pour convertir l'ancien régime en le nouveau régime de la ville à risques partagés pour tous les autres salariés de la ville.
- [30] Au début, l'ensemble des éléments d'actif de l'ancien régime restait dans le régime de la ville.
- [31] La ville de Fredericton a retenu les services de Mercer afin que celle-ci prépare un rapport d'évaluation actuarielle des éléments d'actif de l'ancien régime au 31 mars 2013 et calcule la répartition des éléments d'actif entre le régime de la ville et le régime des policiers et des pompiers. Le rapport Mercer est daté de novembre 2013. Il prévoit la répartition des éléments d'actif de l'ancien régime, d'une valeur de 202 526 842 \$, de la façon suivante : 37 449 600 \$ seraient versés dans le régime des policiers et des pompiers, et les 164 576 300 \$ restants demeureraient dans le régime de la ville. L'évaluation et les calculs afférents à la répartition proposée des éléments d'actif ont été effectués selon la méthode de répartition fondée sur une évaluation sur une base de permanence.
- [32] Le 5 décembre 2013, les pompiers et les policiers ont été invités à assister à une présentation-diaporama donnée par la ville laquelle résumait les conclusions du rapport Mercer.
- [33] Le 10 décembre 2013, les pompiers et les policiers ont écrit à la ville de Fredericton et ont soulevé des préoccupations au sujet de la répartition des éléments d'actif et des éléments de passif proposée dans le rapport Mercer.
- [34] Malgré les préoccupations des pompiers et des policiers, la ville a déposé une demande auprès de la surintendante des pensions le 26 février 2014 en vue d'obtenir son consentement au transfert d'éléments d'actif et d'éléments de passif du régime de la ville au régime des policiers et des pompiers. Il était précisé dans la demande que le transfert était sollicité sur le fondement de l'évaluation sur une base de permanence énoncée dans le rapport Mercer.
- [35] Le 18 novembre 2014, la surintendante des pensions a rendu une décision par laquelle elle consentait à la répartition proposée des éléments d'actif entre les deux régimes de pension.
- [36] Bien que le transfert des éléments d'actif ait été approuvé par la surintendante des pensions, le transfert en soi du régime de la ville au régime des policiers et des pompiers n'a pas encore été effectué en raison de la présente instance.
- [37] Finalement, les parties ont convenu que Brendan George pouvait être désigné expert sur les questions actuarielles. M. George compte 20 ans d'expérience comme conseiller en régime de

retraite et est associé du cabinet d'actuaire George & Bell Consulting, un cabinet d'experts-conseils dans le domaine des pensions et des prestations. Son rapport du 4 septembre 2015 a été présenté en preuve sur consentement des parties.

V. ANALYSE

- [38] Avant d'effectuer notre analyse, nous devons mentionner que le fait que la surintendante des pensions n'a pas motivé sa décision nous préoccupe. Une décision comme celle qui nous occupe a des répercussions importantes pour les participants au régime et nous sommes d'avis que l'équité procédurale exigeait que la surintendante des pensions donne les motifs à l'appui de sa décision.
- [39] Nous sommes également d'avis qu'il était inopportun pour Lynne Martin, une agente de conformité, de signer la décision du 18 novembre 2014 plutôt que la surintendante des pensions. Nous n'avons aucune preuve d'une délégation par écrit de ce pouvoir en vertu du paragraphe 91(3) de la *Loi sur les prestations de pension* de la surintendante à Lynne Martin.

A. L'article 70 de la *Loi sur les prestations de pension* et l'article 54 du *Règlement général* s'appliquent-ils au transfert d'éléments d'actif?

- [40] La *Loi sur les prestations de pension* et le *Règlement général* pris en vertu de cette loi ne prévoient pas expressément le transfert d'éléments d'actif d'un régime de prestation déterminée à un autre régime de prestation déterminée auprès du même employeur, comme sera le cas avec le transfert d'éléments d'actif de l'ancien régime au régime des policiers et des pompiers. Malgré cela, comme nous l'expliquerons, nous concluons que ce transfert d'éléments d'actif et d'éléments de passif est régi par l'article 70 de la *Loi sur les prestations de pension* et par l'article 54 du *Règlement général*.
- [41] L'article 70 de la *Loi sur les prestations de pension* et l'article 54 du *Règlement général* prévoient le transfert d'éléments d'actif d'un régime à un autre régime du même employeur.
- [42] L'article 70 de la *Loi sur les prestations de pension* semble s'appliquer au transfert dans la présente affaire. Il est libellé ainsi qu'il suit :

NOUVEAUX RÉGIMES

70(1) Un régime de pension ne doit pas être liquidé pour le seul motif qu'un nouveau régime de pension est établi et que l'employeur a cessé de cotiser au régime de pension initial.

70(2) Les prestations en vertu du régime de pension initial relativement à l'emploi avant l'établissement du nouveau régime de pension sont réputées être des prestations en vertu du nouveau régime de pension.

70(3) Le paragraphe (2) s'applique indépendamment du fait que les éléments d'actif ou de passif du régime de pension initial sont consolidés ou non avec ceux du nouveau régime de pension.

70(4) Aucun transfert des éléments d'actif ne doit se faire du fonds de pension du régime de pension initial au fonds de pension du nouveau régime de pension sans le

consentement préalable du surintendant ou contrairement aux modalités et conditions prescrites.

70(5) Le surintendant doit refuser de consentir à un transfert des éléments d'actif qui, ou bien ne protège pas les prestations de pension et toutes autres prestations des participants et anciens participants au régime de pension initial et de toute autre personne ayant droit aux prestations ou aux paiements en vertu du régime, ou bien ne répond pas aux exigences et conditions prescrites.

- [43] L'article 53 et le paragraphe 54(1) du *Règlement général*, lesquels s'appliquent aux transferts effectués en vertu de l'article 70 de la *Loi sur les prestations de pension*, indiquent que le transfert se fait d'un régime de prestation déterminée à un régime à cotisation déterminée. Voici le libellé de ces dispositions :

NOUVEAUX RÉGIMES

53 L'administrateur qui recherche le consentement du surintendant pour un transfert des éléments d'actif en vertu de l'article 70 de la Loi doit présenter au surintendant une demande de consentement par écrit, accompagnée du droit prescrit.

54(1) Le surintendant doit refuser de consentir au transfert des éléments d'actif en vertu de l'article 70 de la Loi d'un régime de pension initial qui est un régime de prestation déterminée à un nouveau régime de pension qui est un régime à cotisation déterminée si les éléments d'actif à être transférés relativement aux participants du régime initial seraient moindre que le montant total de tous les montants transférables en vertu du paragraphe (2).

- [44] Ainsi, la confusion qui règne pour ce qui est de savoir si l'article 70 s'applique ou non découle du paragraphe 54(1) du *Règlement général*, lequel semble limiter l'application de l'article 70 aux transferts d'éléments d'actif d'un régime de prestation déterminée à un régime à cotisation déterminée, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.
- [45] Cette confusion est évidente dans les documents qui font partie du Dossier. Dans un courriel du 3 octobre 2013, Doug Brake, de Mercer, écrit à la surintendante des pensions pour lui demander quelles dispositions législatives s'appliquent à la répartition et au transfert d'éléments d'actif étant donné que la situation n'est directement prévue ni dans la *Loi sur les prestations de pension*, ni dans le *Règlement général*.
- [46] La surintendante des pensions a répondu dans un courriel le 17 octobre 2013 en disant que [TRADUCTION] « [p]uisque l'employeur est le même, je considère plutôt ce transfert comme un transfert à un nouveau régime effectué en vertu de l'article 70 de la *Loi* (articles 53 et 54 du *Règlement*) plutôt que comme une vente et un transfert effectués en vertu de l'article 69 ».
- [47] Semblerait-il que lorsque l'article 54 a été rédigé, la situation unique qui s'est produite dans la présente affaire n'a pas été envisagée, à savoir le transfert d'une partie des éléments d'actif d'un régime de prestation déterminée à un autre régime de prestation déterminée du même employeur.
- [48] Aucune autre disposition du *Règlement général* n'envisage un transfert d'un régime de prestation déterminée à un autre régime de prestation déterminée du même employeur. Il y a essentiellement un vide juridique dans le régime législatif sur les prestations de pension.

- [49] Les principes d'interprétation des lois peuvent nous aider à combler ce vide.
- [50] Un principe bien reconnu d'interprétation des lois veut qu'en cas d'incompatibilité entre une loi et un règlement, la loi l'emporte sur le règlement. Autrement dit, la disposition contradictoire du règlement est réputée ne pas s'appliquer.
- [51] L'article 70 de la *Loi sur les prestations de pension* ne précise pas que le transfert d'éléments d'actif doit avoir lieu d'un régime de prestation déterminée à un régime à cotisation déterminée. Il renvoie simplement au « régime de pension initial » et au « nouveau régime de pension ».
- [52] C'est le paragraphe 54(1) du *Règlement général* qui ajoute la précision que le transfert se fait d'un régime de prestation déterminée à un régime à cotisation déterminée.
- [53] Ainsi, le paragraphe 54(1) du *Règlement général* est incompatible avec l'article 70 de la *Loi sur les prestations de pension*.
- [54] Appliquant le principe d'interprétation des lois énoncé précédemment, nous concluons que dans la mesure où le paragraphe 54(1) du *Règlement général* est incompatible avec l'article 70 de la *Loi sur les prestations de pension*, les dispositions incompatibles du paragraphe 54(1) deviennent inapplicables. Autrement dit, l'exigence, prévue au paragraphe 54(1), que le transfert se fasse d'un régime de prestation déterminée à un régime à cotisation déterminée ne s'applique pas et ce sont les termes plus généraux de l'article 70 de la *Loi sur les prestations de pension* qui s'appliquent.
- [55] Ainsi, le paragraphe 54(1) devrait être lu comme s'appliquant à tous les transferts d'éléments d'actif par le même employeur d'un régime à un autre, peu importe le genre de régime. Nous convenons avec le raisonnement de M. George indiqué dans son rapport du 4 septembre 2015 selon lequel [TRADUCTION] « il n'y a aucune raison d'être politique évidente qui justifierait une évaluation différente dans le cas d'un transfert d'éléments d'actif d'un régime de prestation déterminée à un autre régime de prestation déterminée par comparaison à un transfert d'éléments d'actif d'un régime de prestation déterminée à un régime à cotisation déterminée. L'objectif en matière de politique sous-jacent à la législation et au règlement afférent devrait être d'assurer que les participants au régime de prestation déterminée bénéficient de la même protection peu importe si le nouveau régime est un régime à cotisation déterminée ou un régime de prestation déterminée ».

B. Quelle méthode d'évaluation devrait être appliquée à la répartition des éléments d'actif entre les deux régimes?

- [56] Ayant conclu que l'article 70 de la *Loi sur les prestations de pension* et le paragraphe 54(1) du *Règlement général* s'appliquent au transfert en l'espèce, nous devons maintenant déterminer quelle méthode de répartition devrait être appliquée à la répartition des éléments d'actif et des éléments de passif entre le régime des policiers et des pompiers et le régime de la ville. Nous sommes d'avis que la méthode de répartition fondée sur une évaluation de solvabilité est celle qui protège le mieux les prestations des participants des deux régimes.

(i) Régime législatif

- [57] Les paragraphes 70(4) et (5) de la *Loi sur les prestations de pension* prescrivent qu'un transfert d'éléments d'actif d'un régime de pension à un autre doit être approuvé par le surintendant, qui peut seulement consentir au transfert s'il protège les prestations des participants au régime.

[58] Dans le présent cas, qui est unique, les participants au régime initial sont maintenant participants à deux régimes distincts. Malgré ce fait, la surintendante des pensions a néanmoins l'obligation, prescrite par le paragraphe 70(5), de protéger les intérêts de tous les participants au régime initial, dont les participants au nouveau régime des policiers et des pompiers ainsi que les participants au régime de la ville. Nous répétons le paragraphe 70(5), lequel est libellé ainsi :

70(5) Le surintendant doit refuser de consentir à un transfert des éléments d'actif qui, ou bien ne protège pas les prestations de pension et toutes autres prestations des participants et anciens participants au régime de pension initial et de toute autre personne ayant droit aux prestations ou aux paiements en vertu du régime, ou bien ne répond pas aux exigences et conditions prescrites.

[59] Nous avons déjà conclu que l'article 54 du *Règlement général* s'applique au présent transfert d'éléments d'actif et que la partie du paragraphe 54(1) qui prévoit que le transfert d'éléments d'actif d'un régime de prestation déterminée à un régime à cotisation déterminée ne s'applique pas. Le paragraphe 54(2) du *Règlement général* prévoit que le surintendant des pensions ne peut donner son consentement que si l'indice de transfert est fixé à la plus élevée de l'évaluation de solvabilité ou de l'évaluation sur une base de permanence. Voici le texte de ces paragraphes :

54(2) Les montants transférables relativement à un participant d'un régime de pension initial qui sont réputés être des cotisations effectuées par le participant ou au nom de celui-ci en vertu d'un nouveau régime de pension en vertu de l'article 70 de la Loi, avec intérêt, ne peuvent être moindre que le plus élevé des montants suivants

- a) la valeur de rachat de la prestation de pension déterminée en conformité du paragraphe 19(4);
- b) les passifs évalués sur une base de permanence des prestations de pension accumulées; et
- c) les passifs de solvabilité des prestations de pension accumulées à la date de la liquidation du régime de pension initial, inclusivement.

[60] Le paragraphe 54(1) du *Règlement général* ajoute que le surintendant doit refuser de consentir à un transfert des éléments d'actif si les éléments d'actif à être transférés relativement aux participants du régime initial seraient moindres que le montant total de tous les montants transférables en vertu du paragraphe 54(2).

[61] En examinant ce régime législatif, nous n'oublions pas les principes d'interprétation des lois.

[62] La Cour suprême du Canada a déclaré que toutes les lois doivent être interprétées selon la méthode moderne d'interprétation des lois, selon laquelle « 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 ». (*Alberta Union of Provincial Employees c. Lethbridge Community College*, 2004 CSC 28, au par. 25. Voir également *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27.)

[63] Contrairement à d'autres textes législatifs, la *Loi sur les prestations de pension* ne contient pas de disposition d'« objet » ou de « fin », laquelle aiderait à son interprétation.

[64] La *Loi d'interprétation* du Nouveau-Brunswick, L.R.N.-B. 1973, ch. I-13, nous aide cependant. Son article 17 est libellé ainsi :

17 Toute loi, tout règlement et toute disposition de ceux-ci sont réputés réparateurs et doivent faire l'objet de l'interprétation large, juste et libérale, la plus propre à assurer la réalisation de leurs objets.

[65] Dans *Monsanto Canada Inc. c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2004 CSC 54, la Cour suprême du Canada a été appelée à interpréter la *Loi sur les régimes de retraite* de l'Ontario. Elle a déclaré ce qui suit au sujet de ce texte législatif :

38 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 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). [...]

[66] L'arrêt *Villani c. Canada (Procureur général)*, 2001 FCA 248, nous éclaire également sur la question : au par. 27, la Cour d'appel fédérale a déclaré que les lois conférant des avantages « doivent être interprétées de façon libérale et généreuse et que tout doute découlant de l'ambiguïté des textes doit se résoudre en faveur du demandeur ».

[67] Nous sommes d'avis que les propos de la Cour suprême du Canada et ceux de la Cour d'appel fédérale s'appliquent à la *Loi sur les prestations de pension* du Nouveau-Brunswick.

[68] Nous donnons ici de la terminologie pertinente qui sera utilisée dans nos motifs.

Indice de transfert des éléments d'actif

[69] L'indice de transfert des éléments d'actif est le quotient obtenu en divisant les éléments d'actif par les éléments de passif. Le *Règlement général*, au paragraphe 51(1), définit « indice de transfert des éléments d'actif » ainsi qu'il suit :

« indice de transfert des éléments d'actif » désigne le quotient obtenu en divisant le total de la valeur marchande des placements détenus dans le régime de pension d'un employeur, tout solde en espèces et tout article de revenu accumulé et recevable par la somme des éléments de passif résiduels et des éléments de passif de transfert.

Évaluation

[70] Une évaluation donne un aperçu de la situation financière d'un régime de pension à une date donnée.

[71] Le *Règlement général* prescrit que l'actuaire qui prépare un rapport d'évaluation actuarielle d'un régime de pension doit effectuer deux types d'évaluations :

- Le paragraphe 9(4) du *Règlement général* prescrit que l'actuaire doit procéder à une évaluation sur une base de permanence du régime de pension et indique quels renseignements le rapport doit contenir;
- Le paragraphe 10(1) du *Règlement général* prescrit à l'actuaire d'effectuer une évaluation de solvabilité du régime de pension.

[72] Voici la définition que donne l'article 1 du *Règlement général* pris en vertu de la *Loi sur les prestations de pension* du terme « évaluation sur une base de permanence » :

« évaluation sur une base de permanence » désigne une évaluation, préparée par un actuaire sur la base de méthodes et d'hypothèses actuarielles que celui-ci considère adéquates et appropriées et conformes aux principes actuariels généralement reconnus, des éléments d'actifs et de passifs d'un régime de pension dont l'on ne peut s'attendre à la liquidation totale.

[73] M. George a expliqué qu'une évaluation sur une base de permanence sert habituellement à déterminer les cotisations qui devraient être versées dans un fonds de pension pour financer les prestations. L'actuaire qui utilise cette méthode fait certaines hypothèses puis formule des recommandations au promoteur du régime sur la cotisation appropriée qui devrait être versée dans le régime pour financer les prestations sur une longue période. Dans une évaluation sur une base de permanence, l'actuaire détermine également l'actif à court terme du régime, son passif à court terme et le quotient des éléments d'actif par les éléments de passif (le rapport entre les éléments d'actif et les éléments de passif).

[74] Le *Règlement général* définit également le terme « ratio de solvabilité » ainsi qu'il suit :

« ratio de solvabilité » désigne le quotient obtenu en divisant les actifs relatifs à la solvabilité d'un régime de pension par les passifs de solvabilité du régime, les éléments d'actifs et de passifs étant déterminés à la date de vérification du rapport d'évaluation actuarielle le plus récemment déposé.

[75] M. George a témoigné que l'évaluation de solvabilité calcule l'actif et le passif du régime de pension s'il était liquidé à la date du rapport. Selon M. George, pour déterminer le passif, il faut déterminer le paiement intégral aux participants au régime de pension à cette date. Les participants actifs recevraient la valeur de transfert en un paiement forfaitaire (dont le calcul est défini) et habituellement une rente serait achetée pour les retraités. M. George a expliqué que lorsqu'on divise les éléments d'actif par le passif à la liquidation, on obtient l'indice de transfert.

[76] M. George a également indiqué qu'une évaluation de solvabilité peut donner deux résultats : (1) soit il n'y a aucun déficit de solvabilité parce que les éléments d'actif du régime de pension sont suffisants pour couvrir le paiement de toutes les prestations accumulées en vertu du régime; (2) soit il y a un déficit de solvabilité parce qu'il y a un excédent des passifs de solvabilité par rapport aux actifs de solvabilité.

Répartition

[77] La répartition est la méthode de calcul de la répartition des éléments d'actif entre deux régimes.

- [78] Il y a deux méthodes de répartition qui peuvent être appliquées pour répartir les éléments d'actif et les éléments de passif entre deux régimes : la méthode de répartition fondée sur une évaluation sur une base de permanence et la méthode de répartition fondée sur une évaluation de solvabilité.
- [79] Avec la méthode de répartition fondée sur une évaluation sur une base de permanence, l'actuaire détermine le coefficient de capitalisation des régimes et le calcul des éléments d'actif et de passif se fait à partir du chiffre ainsi obtenu.
- [80] Avec la méthode de répartition fondée sur une évaluation de solvabilité, l'actuaire détermine d'abord l'indice de transfert et le calcul des éléments d'actif et de passif qui revient à chacun des deux régimes se fait à partir de ce chiffre.
- [81] Avec chacune de ces méthodes de répartition, l'actuaire effectue une évaluation sur une base de permanence et une évaluation de solvabilité.

Dispense relative au déficit de solvabilité et évaluation de solvabilité

- [82] Il semblait également y avoir une certaine confusion à l'audience pour ce qui est des termes « dispense relative au déficit de solvabilité » et « évaluation de solvabilité ».
- [83] Nous soulignons au départ que le terme « évaluation de solvabilité » est utilisé indépendamment du terme « déficit de solvabilité » tout au long du *Règlement général*.
- [84] M. George a expliqué que la dispense relative au déficit de solvabilité n'est pas la même chose que l'évaluation de solvabilité et que ces termes ne sont pas interchangeables.
- [85] L'évaluation de solvabilité est un de deux modèles prescrits par la loi pour déterminer par calcul actuariel la valeur d'un régime de pension, et nous en avons discuté ci-dessus.
- [86] La dispense relative au déficit de solvabilité est une dispense de cotisation énoncée à l'article 42.1 du *Règlement général*. Cette dispense signifie qu'un régime de pension peut être capitalisé sur le fondement de l'évaluation sur une base de permanence pour déterminer combien d'argent, ou de cotisations, devrait être versé dans le régime. Dans le cas d'une dispense relative au déficit de solvabilité, le promoteur du régime est dispensé de l'obligation de verser des cotisations à l'égard du déficit de solvabilité (l'excédent des éléments de passif par rapport aux éléments d'actif dans une évaluation de solvabilité).
- [87] M. George a témoigné qu'au cours des dernières années, la législation sur les pensions partout au pays, y compris au Nouveau-Brunswick, permet à certains types de régimes d'être dispensés de la capitalisation selon une base de solvabilité. Il a expliqué que les dispenses relatives au déficit de solvabilité sont assez fréquentes dans le secteur public et celui des municipalités, où le promoteur du régime est vu comme étant dans une position plus stable.
- [88] M. George a aussi expliqué que même lorsque le promoteur d'un régime bénéficie d'une dispense relative à un déficit de solvabilité, il a toujours l'obligation d'effectuer une évaluation de solvabilité et une évaluation sur une base de permanence aux trois ans, en application des paragraphes 9(4) et 10(1) du *Règlement général*. Autrement dit, la dispense relative au déficit de solvabilité prévue à l'article 42.1 du *Règlement général* ne dispense pas les régimes de pension de l'obligation d'effectuer des évaluations de solvabilité.

(ii) Conclusions

- [89] Le rapport Mercer conclut que la somme des éléments d'actif à être transférée dans le régime des policiers et des pompiers au 31 mars 2013 est de 37 449 600 \$, alors que la somme devant demeurer dans le régime de la ville est de 164 576 300 \$. Ces chiffres sont fonction d'un indice de capitalisation de 76,80 % pour chacun des régimes et correspondent au versement de 47,9 % des éléments d'actif dans le régime des policiers et des pompiers et de 56,9 % dans le régime de la ville.
- [90] Les chiffres du rapport Mercer ont été obtenus en ayant recours à la méthode de répartition fondée sur une évaluation sur une base de permanence. Nous soulignons que les auteurs du rapport Mercer n'ont pas fait les calculs selon la méthode de répartition fondée sur une évaluation de solvabilité dans leur rapport, un fait que M. George a confirmé à l'audience.
- [91] Selon les auteurs du rapport Mercer, la surintendante des pensions a confirmé que la répartition des éléments d'actif entre les deux régimes devrait être effectuée sur le fondement des passifs évalués sur une base de permanence parce que le régime de la ville bénéficie d'une dispense relative au déficit de solvabilité et n'est capitalisé que sur une base de permanence.
- [92] Nous sommes d'accord avec M. George pour dire que le fait que l'ancien régime bénéficiait d'une dispense relative au déficit de solvabilité et que le régime de la ville a également obtenu une dispense relative au déficit de solvabilité n'a aucune incidence sur la méthode de répartition qui aurait dû être employée pour effectuer la répartition des éléments d'actif entre les deux régimes.
- [93] M. George a témoigné que la plus grande critique qu'il pouvait faire à l'égard de la méthode de répartition fondée sur une évaluation sur une base de permanence, laquelle a été employée dans le rapport Mercer, est qu'elle est fondée sur des hypothèses qui relèvent de l'appréciation de l'actuaire et qui sont ainsi plutôt subjectives.
- [94] M. George a expliqué que la subjectivité et l'appréciation n'ont vraiment pas leur place dans la méthode de répartition fondée sur une évaluation de solvabilité puisque les hypothèses, dans ce cas, sont prescrites par la législation et les normes actuarielles établies par l'Institut canadien des actuaires.
- [95] M. George a témoigné avoir deux principales préoccupations au sujet de la méthode de répartition fondée sur une évaluation sur une base de permanence employée dans le rapport Mercer :
- Il n'est pas d'accord avec l'hypothèse choisie par les auteurs quant à l'âge de retraite. Selon l'hypothèse employée dans le rapport Mercer, 60 % des pompiers et des policiers prendront leur retraite dès l'âge où ils pourront obtenir une prestation non réduite (ou un an plus tard s'ils prennent leur retraite plus tard) et les 40 % qui restent prendront leur retraite à l'âge de 65 ans. D'après l'expérience de M. George, très peu de policiers et de pompiers prennent leur retraite à un âge aussi avancé que 65 ans. En effet, selon les données figurant dans le rapport Mercer, seulement 2 % des participants actifs qui sont des policiers ou des pompiers étaient âgés de plus de 60 ans et seulement 7 % étaient âgés de plus de 55 ans. Selon M. George, ces chiffres illustrent clairement que l'hypothèse voulant que 40 % des participants au régime prennent leur retraite à l'âge de 65 ans est invalide.
 - Le calcul du transfert des éléments d'actif a été effectué par un seul cabinet d'actuaire agissant sous les directives de la ville, et aucun cabinet d'actuaire ne représentait les intérêts du régime des policiers et des pompiers. Selon M. George, dans chaque transfert auquel il a

participé qui a été effectué sur le fondement de la méthode de répartition fondée sur une évaluation sur une base de permanence, il y avait deux actuaires, un pour chaque régime, ce qui assurait un processus de négociation dans lequel les intérêts des participants aux deux régimes étaient représentés.

- [96] Il a été suggéré à l’audience que les policiers et les pompiers auraient pu retenir les services de leur propre actuaire pour représenter leurs intérêts. L’explication donnée par les policiers et les pompiers selon laquelle ce n’était pas possible parce qu’ils n’ont pas la qualité pour agir concernant les dispositions du régime de pension – ce sont plutôt les participants individuels au régime qui ont la qualité pour agir – nous satisfait.
- [97] M. George est d’avis que la méthode de répartition fondée sur une évaluation sur une base de permanence a une incidence négative sur la garantie des prestations du régime des policiers et des pompiers puisqu’elle mène à une répartition inéquitable des éléments d’actif.
- [98] M. George indique que la méthode de répartition fondée sur une évaluation de solvabilité est la méthode la plus équitable selon laquelle effectuer une répartition des éléments d’actif dans une situation comme celle en l’espèce, et ce pour trois raisons :
- a) La méthode de répartition fondée sur une évaluation de solvabilité protégerait mieux les prestations des participants dans le cas de liquidation future du régime des policiers et des pompiers.
 - b) La méthode de répartition fondée sur une évaluation sur une base de permanence est subjective et est fonction des hypothèses employées par l’actuaire.
 - c) La méthode de répartition fondée sur une évaluation sur une base de permanence favoriserait la garantie des prestations des participants au régime des policiers et des pompiers, comme l’illustre la réduction de l’indice de transfert de ce régime, de 55,2 % à 48,1 %.
- [99] Dans son rapport du 4 septembre 2015, M. George a fourni les calculs pour chaque méthode de répartition. Le tableau qui suit, tiré du rapport de M. George, illustre clairement comment l’emploi des deux différentes méthodes de répartition influe sur l’attribution des éléments d’actif :

Méthode de répartition fondée sur une évaluation sur une base de permanence

	Coefficient de capitalisation – base de permanence	Indice de transfert	Affectation de l’actif
Policiers et pompiers	76,8 %	47,9 %	37 449 600 \$
Ville de Fredericton	76,8 %	56,9 %	164 576 300 \$
Total	76,8 %	55,2 %	202 025 900 \$

Méthode de répartition fondée sur une évaluation de solvabilité

	Coefficient de capitalisation – base de permanence	Indice de transfert	Affectation de l’actif
Policiers et pompiers	88,1 %	55,2 %	42 976 700 \$
Ville de Fredericton	74,2 %	55,2 %	159 049 200 \$
Total	76,8 %	55,2 %	202 025 900 \$

- [100] M. George a témoigné que si les policiers et les pompiers avaient continué à participer à l'ancien régime, l'indice de transfert (le quotient des éléments d'actif divisés par les éléments de passif) aurait été de 55,2 %. Calculé au moyen de la méthode de répartition fondée sur une évaluation sur une base de permanence dans le rapport Mercer, l'indice de transfert du régime des policiers et des pompiers est réduit à 48 % alors que l'indice de transfert du régime de la ville passe de 55,2 % à 57,1 %.
- [101] En bref, si on garde le même indice de transfert pour les deux régimes, on obtient 5 527 100 \$ de plus en éléments d'actif pour le régime des policiers et des pompiers (une différence de 14,8 % dans la valeur des éléments d'actif). Bien entendu, on obtient également une réduction de 5 527 100 \$ pour le régime de la ville (une différence de -3,4 % dans la valeur des éléments d'actif).
- [102] M. George a témoigné que la différence dans l'indice de transfert de l'ancien régime au régime des policiers et des pompiers est un signe direct que la garantie des prestations du régime des policiers et des pompiers est affaiblie lorsqu'on utilise la méthode de répartition fondée sur une évaluation sur une base de permanence.
- [103] M. George a témoigné que la méthode qui protégerait le mieux les prestations des participants aux deux régimes est celle de la répartition fondée sur une évaluation de solvabilité, puisqu'elle garderait l'indice de transfert des deux régimes à 55,2 % après le transfert, ce qui assurerait que chaque régime ait le même rapport actif:passif.
- [104] Nous sommes d'accord avec l'avis de M. George selon lequel la méthode de répartition fondée sur une évaluation de solvabilité aurait dû être employée dans le calcul relatif au transfert des éléments d'actif. Employer l'indice de transfert qui découle de l'évaluation sur une base de permanence n'est pas juste pour les participants au régime des policiers et des pompiers puisqu'il en résulte une répartition inéquitable des éléments d'actif entre le régime des policiers et des pompiers et le régime de la ville.
- [105] Conformément à l'article 54 du *Règlement général*, la surintendante des pensions ne peut consentir à un transfert des éléments d'actif que si la valeur de transfert des éléments d'actif utilise le montant le plus élevé des passifs évalués sur une base de permanence et des passifs de solvabilité. En l'espèce, la méthode de répartition correcte serait la méthode de répartition fondée sur une évaluation de solvabilité.
- [106] Le paragraphe 54(1) du *Règlement général* ajoute que le surintendant doit refuser de consentir au transfert des éléments d'actif si les éléments d'actif à être transférés relativement aux participants du régime initial seraient moindres que le montant total de tous les montants transférables en vertu du paragraphe 54(2).
- [107] Étant donné l'absence de motifs à l'appui de la décision de la surintendante, nous concluons que l'analyse prévue à l'article 54 du *Règlement général* ne semble pas avoir été effectuée relativement au transfert ci-visé.
- [108] Néanmoins, ni la *Loi sur les prestations de pension* ni le *Règlement général* ne permet à la surintendante des pensions de consentir à un transfert des éléments d'actif qui résulte en une perte pour les participants au régime. Elle a plutôt une obligation d'origine législative, clairement indiquée dans la *Loi*, de protéger tous les participants à un régime peu importe le type de transfert.
- [109] Même si on concluait que l'article 70 de la *Loi sur les prestations de pension* et l'article 54 du *Règlement général* ne s'appliquent pas au transfert visé en l'espèce, nous sommes d'avis que la

surintendante des pensions doit protéger les intérêts de tous les participants à l'ancien régime, ce qui, au minimum, signifie retenir la méthode de répartition qui protège le mieux les intérêts de tous les participants. Cela serait conforme à l'objet plus large de la *Loi sur les prestations de pension* et d'autre législation sur les pensions au Canada, lequel objet est de bénéficier aux salariés et de protéger et d'augmenter leurs intérêts.

[110] À notre sens, saisie d'une demande de transfert d'éléments d'actif, la surintendante des pensions ne peut s'acquitter de son obligation découlant de la *Loi sur les prestations de pension* sans avoir les résultats à la fois des calculs effectués selon la méthode de répartition fondée sur une évaluation sur une base de permanence et des calculs effectués selon la méthode de répartition fondée sur une évaluation de solvabilité. Sans ces résultats, la surintendante des pensions ne peut déterminer ce qui protège le mieux les prestations des participants aux régimes.

[111] Nous sommes d'avis que la différence de 9 % dans l'indice de transfert des éléments d'actif entre le régime des policiers et des pompiers et le régime de la ville aurait dû inciter la surintendante des pensions à enquêter davantage sur cette demande.

[112] À l'audience, on a laissé entendre que, saisie d'une demande de consentement à un transfert d'éléments d'actif, la seule chose que la surintendante peut faire est de l'accorder ou de le refuser.

[113] Selon nous, cette position est trop simpliste. À la lumière de la différence de 9 % dans l'indice de transfert des éléments d'actif indiquée dans l'évaluation de solvabilité effectuée dans le rapport Mercer, la surintendante aurait pu prendre l'une des mesures qui suivent, lesquelles sont toutes accessoires à son pouvoir d'accorder ou de refuser le consentement :

- proposer que les services d'un deuxième cabinet d'actuaire soient retenus, tel est habituellement le cas lorsque la répartition fondée sur une évaluation sur une base de permanence est employée, pour voir aux freins et contrepoids entre les deux régimes. Cela aurait assuré que les intérêts des policiers et des pompiers soient représentés. Nous le répétons, nous considérons qu'il s'agit d'un pouvoir accessoire à son pouvoir d'accorder ou de refuser le consentement;
- demander un complément d'information;
- proposer que les calculs soient effectués selon la méthode de répartition fondée sur une évaluation de solvabilité pour lui permettre de comparer les chiffres ainsi obtenus avec ceux obtenus selon la méthode de répartition fondée sur une évaluation sur une base de permanence indiqués dans le rapport Mercer.

[114] À notre avis, la méthode de répartition fondée sur une évaluation de solvabilité protège clairement les intérêts des participants aux deux régimes puisqu'ils gardent le même indice de transfert pour les nouveaux régimes que pour l'ancien régime. Selon nous, un indice de transfert équivalent assure équitablement la protection des prestations des participants aux deux régimes.

VI. DÉCISION ET ORDONNANCE

[115] En vertu de l'alinéa 76(1)b) de la *Loi sur les prestations de pension*, le Tribunal annule la décision de la surintendante des pensions et déclare que le consentement au transfert devrait être accordé sur le fondement de la méthode de répartition fondée sur une évaluation de solvabilité.

FAIT à Saint John, au Nouveau-Brunswick, le 9 mars 2016.

« original signé par »

Christine M. Bernard

Greffière

Signé pour les membres du comité John M. Hanson, c.r., Jean LeBlanc et Gerry Legere
en vertu du paragraphe 40(3) de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux
consommateurs*