
Référence : *Association des policiers de Fredericton c. Nouveau-Brunswick (Surintendante des pensions)*, 2019 NBFCST 12

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 : le 3 décembre 2019
Dossier : PE-001-2018

ENTRE

**Association des policiers de Fredericton, section locale 911,
Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique et
requérante n° 2, la Fredericton Fire Fighters Association,
Association internationale des pompiers, section locale 1053
et requérante n° 4,**

appelantes,

-et-

Surintendante des pensions et The City of Fredericton,

intimées.

DÉCISION

COMITÉ : Judith Keating, c.r., présidente du Tribunal;
Raoul Boudreau, vice-président du Tribunal;
Mélanie McGrath, membre du Tribunal.

DATE DE L'AUDIENCE : le 26 septembre 2019.

MOTIFS ÉCRITS : Le 3 décembre 2019.

I. DÉCISION

1. Il existe des limites aux droits de participation conférés à la surintendante des pensions par l'article 75 de la *Loi sur les prestations de pension*, L.N.-B. 1987, ch. P 5.1., comme le précisent les motifs qui suivent.

II. APERÇU

2. La présente instance vise un appel que les appelantes ont interjeté de la décision que la surintendante des pensions a rendue le 12 juillet 2018. L'article 75 de la *Loi sur les prestations de pension*, L.N.-B. 1987, ch. P-5.1 [la *Loi sur les prestations de pension*] fait de la surintendante une partie à tout appel devant le Tribunal d'une décision qu'elle a rendue.
3. Dans le contexte de la fixation de dates pour la reprise de l'audition de l'appel, l'avocat de la surintendante des pensions a indiqué que celle-ci pourrait témoigner lors de cette audition. Il a précisé qu'il attendait d'avoir reçu les documents et les rapports d'experts des parties avant de prendre cette décision.
4. Afin d'éviter de nouveaux retards dans l'examen du présent appel, le Tribunal a émis, le 23 août 2019 un *Avis d'audience d'une motion* dans lequel il demandait aux parties de se prononcer, dans le contexte d'une motion préalable à l'audience, sur une question de droit préliminaire, à savoir dans quelle mesure la surintendante des pensions pouvait participer à l'appel interjeté contre sa décision. Il était demandé aux parties d'examiner l'article 75 de la *Loi sur les prestations de pension* ainsi que les quatre décisions suivantes : *Ontario (Commission de l'énergie) c. Ontario Power Generation Inc.*, [2015] 3 R.C.S. 147, 2015 CSC 44; *Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 1386, c. Bransen Construction Ltd.*, 2002 NBCA 27; *Caimaw c. Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 R.C.S. 983; et *Sellars c. Nouveau-Brunswick (Surintendante des assurances)*, 2019 NBFCST 2. Les parties étaient également invitées à porter toute autre décision pertinente à l'attention du Tribunal.
5. Le 25 septembre 2019, nous avons également demandé aux parties de se prononcer sur la position adoptée par la surintendante des pensions dans un mémoire préparatoire à l'audience qui avait été déposé dans un appel précédent opposant les parties et qui avait abouti à la décision du Tribunal dans l'affaire *Association des policiers de Fredericton c. Surintendante des pensions*, 2016 NBFCST 2. Dans cette affaire, la surintendante avait adopté une position diamétralement opposée à celle qu'elle défend aujourd'hui dans le cadre de la présente motion. Dans cette décision, le Tribunal n'avait pas traité de l'étendue des droits de participation dont jouit la surintendante des pensions étant donné que cette question n'était pas portée en appel.

III. QUESTIONS EN LITIGE

6. Les questions qui sont soulevées dans la présente motion sont des questions d'interprétation législative :
 - a) L'article 75 de la *Loi sur les prestations de pension* permet-il à la surintendante des pensions d'introduire une preuve, dont des témoignages de vive voix, lors de l'audition d'un appel interjeté contre sa propre décision?
 - b) L'article 75 de la *Loi sur les prestations de pension* impose-t-il des limites relativement aux types d'arguments juridiques que la surintendante des pensions peut invoquer dans le cadre d'un appel interjeté contre sa propre décision?

IV. ANALYSE

A. Positions des parties

7. La surintendante soutient que l'article 75 de la *Loi sur les prestations de pension* lui confère tous les droits dont jouit une partie, sans aucune restriction. Selon elle, cela comprend notamment le droit de présenter des observations par écrit avant le procès, celui de soulever et de plaider des questions préliminaires, le droit d'appeler des témoins à la barre et de présenter une preuve documentaire au procès, le droit de contre-interroger les témoins de la partie adverse et le droit de présenter une plaidoirie de clôture. La surintendante fait également valoir que l'établissement de distinctions entre les droits de participation des différentes parties aboutirait à un résultat absurde. Elle affirme par ailleurs que faire de l'article 75 une interprétation qui limite ses droits de participation exige de donner à cet article un sens entièrement nouveau, ce qui est inacceptable.
8. Selon la surintendante, lorsqu'une de ses décisions est portée en appel devant le Tribunal, son rôle consiste à défendre l'intérêt public pour veiller à ce que les autres Néo-Brunswickois ne se fassent pas [TRADUCTION] « passer un sapin » et que les intérêts de tous les autres Néo-Brunswickois soient représentés lors de l'audition de l'appel [Transcription, p. 11 et 12]. Selon la surintendante, son devoir de protection de l'intérêt public l'emporte sur les principes de common law du caractère définitif (interdiction d'autojustification) et de l'impartialité qui s'appliquent habituellement aux décideurs administratifs en cas d'appel de leurs décisions. La surintendante prétend que ce rôle unique lui confère des droits de participation uniques dans le cadre d'un appel devant le Tribunal. La surintendante plaide que l'article 75 ne se trouve que dans la *Loi sur les prestations de pension* et non dans les autres textes de loi régissant les services financiers et les services aux consommateurs, et ce en raison du rôle unique qu'elle joue dans l'administration de plus de 750 régimes de retraite qui mettent en jeu des questions importantes pour les Néo-Brunswickois, comme leur retraite et leur sécurité financière après leur vie active.
9. Finalement, la surintendante affirme que dans le cadre du présent appel, les appelantes ont soulevé de nouvelles questions susceptibles d'influer sur l'état des pensions de retraite au

Nouveau-Brunswick. Elle est donc d'avis qu'elle devrait être autorisée à produire une preuve et à contre-interroger les témoins dans l'intérêt public relativement à ces nouvelles questions.

10. Notons ici que dans un mémoire préparatoire à l'audience déposé le 16 octobre 2015 dans l'affaire portant le n° PE-002-2014, la surintendante des pensions a adopté un point de vue complètement différent au sujet des droits de participation que lui confère l'article 75 de la *Loi sur les prestations de pension*. À l'époque, la surintendante avait défendu la thèse que, dans l'exercice de l'obligation que lui impose l'article 75 de présenter une preuve à l'appui de sa décision, elle devrait défendre sa décision en attirant l'attention du Tribunal sur les considérations, qui procèdent de la compétence et des connaissances spécialisées inhérentes à la charge de surintendant, qui peuvent conférer un caractère raisonnable à ce qui autrement paraîtrait déraisonnable pour quelqu'un qui n'est pas versé dans les complexités du droit des pensions. La surintendante considérait qu'il s'agissait là d'un rôle limité étant donné qu'elle devait respecter l'interdiction de l'autojustification et l'exigence de rester impartiale, notamment dans le contexte d'un différend opposant deux parties comme c'est le cas en l'espèce.
11. Dans la motion en cause, la surintendante affirme maintenant que la décision que la Cour suprême du Canada a rendue dans l'arrêt *Ontario (Commission de l'énergie) c. Ontario Power Generation Inc.*, 2015 CSC 44 [*Ontario (Commission de l'énergie)*] a modifié l'état du droit et permet à un décideur administratif de participer comme partie à part entière à l'appel de ses décisions. Bien que l'arrêt *Ontario (Commission de l'énergie)* ait été rendu public peu avant le dépôt de son mémoire préparatoire à l'audience daté du 16 octobre 2015, la surintendante affirme qu'il n'a pas été abordé dans ce mémoire.
12. La Ville de Fredericton réitère la position de la surintendante. Elle fait en outre valoir que les questions soulevées dans la présente motion sont intrinsèquement liées à l'obligation en matière d'équité procédurale et aux droits de participation de la surintendante. La Ville affirme que la jurisprudence du Nouveau-Brunswick renferme de nombreux exemples dans lesquels la surintendante des pensions a déposé comme témoin lors de l'audition d'un appel de sa décision devant un autre décideur administratif ou une cour de justice. La Ville allègue également que la jurisprudence qui fixe les paramètres encadrant les droits de participation d'un décideur administratif n'est pas applicable au motif qu'elle traite des contrôles judiciaires et non des appels.
13. Les appelantes soutiennent pour leur part que la responsabilité de présenter une preuve à l'« appui » de sa décision, responsabilité que l'article 75 de la *Loi sur les prestations de pension* impose à la surintendante, se limite à communiquer au Tribunal les informations et arguments sur lesquels elle s'est fondée pour parvenir à sa décision ou à son ordonnance. En appel, la surintendante n'est aucunement habilitée à introduire de nouveaux éléments de preuve dont elle ne disposait pas au moment où elle a arrêté sa décision ou son ordonnance. Toute tentative d'introduction d'une nouvelle preuve ne relèverait pas du rôle d'« appui » visé à l'article 75 et permettrait au contraire à la surintendante de s'aventurer dans un rôle accusatoire en introduisant une preuve et des arguments supplémentaires pour défendre sa décision. Selon les appelantes, cela

constituerait une autojustification inacceptable, et ferait passer la participation en appel de la surintendante d'un rôle d'appui à un rôle accusatoire.

B. Méthode moderne d'interprétation

14. Comme l'indiquent clairement les positions adoptées par les parties, il semblerait, du moins à première vue, que l'article 75 est susceptible de plus d'une interprétation. En principe, statuer sur la qualité pour agir d'un tribunal administratif, c'est décider des types d'arguments qu'il peut faire valoir comme partie à l'appel ou au contrôle judiciaire de sa décision : *Ontario (Commission de l'énergie)*, précité, au paragraphe 63. Toutefois, comme nous l'expliquons plus loin, il n'existe qu'une seule interprétation compatible avec le contexte global et l'objet de la *Loi*, l'intention du législateur et les principes de droit administratif. Voici le texte de l'article 75 :

Proceedings before the Tribunal

75(1) *The Superintendent is a party to a matter appealed to the Tribunal and is responsible to present a case in support of a decision or order made by the Superintendent.*

75(2) *In a matter appealed to the Tribunal under section 73, the appellant, the Superintendent and any other person who, in the opinion of the Tribunal, is interested in or affected by the proceedings have the right to be heard.*

1994, c.52, s.4; 2013, c.31, s.23

Parties aux procédures devant le Tribunal

75(1) *Le surintendant est partie à toute affaire portée en appel devant le Tribunal et est responsable de la présentation de la preuve à l'appui de toute décision ou ordonnance qu'il a rendue.*

75(2) *Dans toute affaire portée en appel devant le Tribunal en vertu de l'article 73, le surintendant et toute autre personne qui, de l'avis du Tribunal, est touchée par les procédures ou y a intérêt, ont le droit d'être entendus.*

1994, ch. 52, art. 4; 2013, ch. 31, art. 23

15. Il est reconnu en droit que la méthode indiquée d'interprétation des lois est la méthode moderne 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'économie de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur* » [E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), à la p. 87 cité dans l'arrêt *Wilson c. Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2015 CSC 47 au par. 18].
16. Dans l'arrêt *Northrup c. Windsor Energy Inc. et autre*, 2017 NBCA 37, aux paragraphes 43 à 45, la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick a récemment énoncé plusieurs principes à prendre en considération lorsqu'une cour de justice applique la méthode moderne d'interprétation des lois. Premièrement, chaque mot a un sens et aucun mot n'est superflu. Cependant, il ne faut pas inclure dans le texte des termes qui ne s'y trouvent pas. Deuxièmement, les versions anglaise et française

du texte ont pareillement force de loi et, en cas d'ambiguïté entre elles, l'interprétation à retenir est celle qui donne effet au sens commun des deux versions. Troisièmement, lorsque la disposition législative qui fait l'objet de l'interprétation est de nature réglementaire, l'esprit et l'objet de la loi habilitante revêtent une importance déterminante.

17. Nous notons d'emblée que l'article 75 n'est pas une disposition de nature réglementaire étant donné qu'il n'a pas pour objet de réglementer le secteur des pensions de retraite. Par exemple, dans l'arrêt *Northrup*, la question portée en appel consistait à déterminer si la réalisation de travaux de prospection géophysique dans les limites d'une municipalité traversée par l'emprise d'une route provinciale, sans avoir obtenu au préalable le consentement par écrit de cette dernière, constituait une violation de la *Loi sur le pétrole et le gaz naturel*. Ceci dit, l'esprit et l'objet restent une partie intégrante de la méthode moderne d'interprétation, comme nous allons l'expliquer ci-dessous.
18. Nous passons maintenant à l'application de la méthode moderne d'interprétation.

C. Objet de la *Loi sur les prestations de pension*

19. Dans l'affaire *Association des policiers de Fredericton c. Surintendante des pensions*, 2016 NBFCST 2, nous avons traité en ces termes l'objet ou le but de la *Loi sur les prestations de pension* :

[65] Dans *Monsanto Canada Inc. c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 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 **visé 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), 1990 CanLII 6833 (ON CA), 1 O.R. (3d) 122 (C.A.), p. 127). [...]

[66] L'arrêt *Villani c. Canada (Procureur général)*, 2001 CAF 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. [Les caractères gras et le soulignement sont de nous.]

20. Le rôle dévolu à la surintendante par la *Loi sur les prestations de pension* est important. Dans leur ouvrage intitulé *Pension Law*, 2^e édition, à la page 130-1, les auteurs Kaplan et Frazer décrivent le rôle de la surintendante comme étant d'assurer la [TRADUCTION] « supervision générale » du secteur des retraites.

D. Contexte

21. La méthode moderne exige que nous lisions les mots de l'article 75 dans leur contexte global.

22. L'article 75 de la *Loi sur les prestations de pension* se trouve dans la partie de la *Loi sur les prestations de pension* intitulée « Ordonnances et appels » qui couvre les articles 72 à 78 inclusivement. L'article 72 traite des ordonnances rendues par la surintendante. Les articles 73 à 76 portent sur le renvoi au Tribunal des décisions de la surintendante. L'article 73 permet à la personne contre laquelle une ordonnance ou une décision de la surintendante est rendue ou qui est touchée par elle d'en appeler au Tribunal.

23. L'article 76 confère au Tribunal le pouvoir de statuer sur un appel. Cela inclut la confirmation de la décision ou de l'ordonnance en cause; l'annulation de la décision ou de l'ordonnance et son remplacement par une décision ou une ordonnance qu'à son avis, la surintendante aurait dû rendre; ou le renvoi de l'affaire à la surintendante pour une enquête plus poussée, avec les directives que le Tribunal juge indiquées.

24. Les articles 73 à 76 de la *Loi sur les prestations de pension* ne traitent pas de la réglementation de l'industrie des pensions de retraite par la surintendante. À notre avis, en adoptant les dispositions en matière d'appel qui se trouvent aux articles 73 à 76, le législateur entendait confier au Tribunal la supervision indépendante des décisions et des ordonnances de la surintendante.

25. C'est ce contexte législatif qui guide notre interprétation de l'article 75, contexte auquel il faut ajouter le contexte juridique créé par la common law. La common law « constitue une partie importante et complexe du contexte dans lequel les lois sont adoptées et s'appliquent, et dans lequel elles doivent être interprétées » [R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (6^e éd. 2014), §17.1]. Ceci est en conformité avec le principe connexe de la stabilité du droit. En effet, deux importants principes de common law limitent habituellement la participation éventuelle d'un décideur administratif au contrôle judiciaire ou à l'appel de sa décision : la nécessité d'assurer l'impartialité et le principe du caractère définitif [*Ontario Power*].

26. Selon un principe d'interprétation, les rédacteurs législatifs ont tenu compte du droit et de la jurisprudence existants lors de leur travail de rédaction de sorte que pour que les principes de common law soient exclus d'une loi, il faut que le législateur l'exprime clairement [R. c. *D.L.W.*, 2016 CSC 22].

27. Le besoin d'assurer un traitement équitable de la part des instances juridictionnelles constitue l'une des pierres angulaires du droit administratif et une valeur juridique de notre société canadienne. Il existe de nombreux précédents de la Cour suprême du Canada qui reconnaissent que l'une des caractéristiques distinctives de l'équité procédurale est l'exigence que le décideur soit sans parti pris ou impartial. Dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, la juge L'Heureux-Dubé a souligné l'importance des valeurs qui sous-tendent l'obligation d'équité procédurale, en particulier la nécessité que le décideur soit impartial :

28 [...] Les valeurs qui sous-tendent l'obligation d'équité procédurale relèvent du principe selon lequel les personnes visées doivent avoir la possibilité de présenter entièrement et équitablement leur position, et ont droit à ce que les décisions touchant leurs droits, intérêts ou privilèges soient prises à la suite d'un processus équitable, impartial et ouvert, adapté au contexte légal, institutionnel et social de la décision.

28. Dans l'arrêt *Ontario (Commission de l'énergie) c. Ontario Power Generation Inc.*, 2015 CSC 44, au paragraphe 50, la Cour suprême du Canada a réitéré dans un jugement majoritaire que le principe de l'impartialité entre en jeu lorsque le tribunal administratif défend une thèse en appel, car, dans certains cas, sa décision peut lui être renvoyée pour réexamen. La Cour suprême a fait une mise en garde contre les observations présentées par le tribunal administratif, dans une telle instance, qui plongent « trop loin, trop intensément ou trop énergiquement dans le bien-fondé de l'affaire soumise au tribunal administratif » et qui risquent d'empêcher celui-ci de procéder par la suite à un réexamen impartial du bien-fondé de l'affaire. Par contre, le caractère définitif de la décision veut que, « [...] dès lors [...] qu'il a motivé sa décision, le tribunal ait statué définitivement et que son travail soit terminé, "à moins qu'il ne soit investi du pouvoir de modifier sa décision ou d'entendre à nouveau l'affaire" ». Partant, la Cour a conclu qu'un tribunal ne peut profiter d'un appel ou d'une révision judiciaire pour modifier, changer, nuancer ou compléter ses motifs [*Ontario (Commission de l'énergie)*, par. 65].

29. La surintendante et la Ville font valoir que l'article 75 démontre une intention claire d'exclure de la décision les principes de common law de l'impartialité et du caractère définitif (interdiction d'autojustification).

30. Pour exclure l'application de la common law, une intention exprimée clairement par le législateur est nécessaire [*Evans c. Teamsters Local Union No. 31*, 2008 CSC 20; *R. c. D.L.W.*, 2016 CSC 22 aux paragraphes 14 et 21; et Maxwell, *Interpretation of Statutes* (12^e éd.), p. 116].

31. À notre avis, le libellé de l'article 75 n'indique pas expressément et clairement que le législateur avait l'intention d'exclure les principes de common law de l'impartialité et du caractère définitif. Ces principes ne sont pas expressément mentionnés à l'article 75. De plus, cette disposition ne renferme pas de langage conférant explicitement à la surintendante le pouvoir de présenter de nouveaux éléments de preuve, de témoigner ou de contre-interroger d'autres témoins. Un tel langage aurait

indiqué que le législateur avait l'intention d'exclure les principes de common law de l'impartialité et du caractère définitif de la décision.

32. Par ailleurs, l'argument de la Ville et de la surintendante, selon lequel la jurisprudence invoquée par les appelantes doit être écartée au motif qu'elle traite essentiellement d'une révision judiciaire alors que l'affaire en cause porte sur un appel prévu par la loi, est lui aussi dénué de fondement. Selon nous, la Ville et la surintendante créent une distinction artificielle entre une révision judiciaire et un appel.
33. L'appel et la révision judiciaire ont les mêmes buts : (1) maintenir la primauté du droit en corrigeant les erreurs des décideurs administratifs, (2) servir de mécanisme de clarification et d'interprétation de la loi et (3) veiller à ce qu'il n'y ait pas d'abus dans l'exercice des pouvoirs délégués aux décideurs administratifs.
34. Dans l'arrêt *Ontario (Commission de l'énergie)*, la majorité de la Cour suprême du Canada a appliqué les principes généraux de common law de l'impartialité et du caractère définitif de la décision dans le contexte d'un appel prévu par la loi des décisions d'un décideur administratif devant une cour de justice. Dans cette affaire, une disposition législative conférait à la Commission le droit de plaider sa cause par l'entremise de son avocat en cas d'appel d'une de ses décisions devant la Cour divisionnaire de l'Ontario. Au paragraphe 41 de ses motifs, le juge Rothstein a clairement mis l'appel et la révision judiciaire sur le même pied en déclarant : « Dans *Northwestern Utilities Ltd. c. Ville d'Edmonton*, [1978 CanLII 17 (CSC)], [1979] 1 R.C.S. 684 (« *Northwestern Utilities* »), sous la plume du juge Estey, notre Cour se demande pour la première fois en quoi la participation d'un décideur administratif à l'appel ou au contrôle de sa propre décision peut soulever des doutes sur son impartialité ».
35. Nous arrivons donc à la conclusion que les principes de common law de l'impartialité et du caractère définitif constituent une partie importante du contexte dans lequel l'article 75 doit être interprété [R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (6^e éd. 2014), §17.1].
36. Des renseignements contextuels supplémentaires sont également nécessaires pour comprendre le mode de déroulement d'un appel devant le Tribunal. La surintendante des pensions ne tient pas d'audiences avec déposition de témoins. Selon notre compréhension des causes en matière de pensions de retraite qui ont été portées en appel devant le Tribunal, elle offre plusieurs possibilités d'être entendu, par exemple la présentation d'affidavits sous serment ou de correspondance. Ses procédures ne suivent pas un processus officiel tel que les règles de procédure qui président à l'échange de documents entre les parties à ses procédures. L'examen du *Dossier du processus décisionnel* dans l'affaire en cause confirme que la surintendante a eu recours à un processus très informel. Il ne s'agit pas d'une critique de sa façon de procéder, mais cela donne le contexte nécessaire dans lequel s'inscrivent les questions de preuve soulevées en appel devant le Tribunal.

37. Les appels interjetés devant le Tribunal sont généralement de nature hybride compte tenu du cadre législatif applicable. La partie 5 des *Règles de procédure* du Tribunal traite des appels devant ce dernier de certaines décisions rendues par un décideur. La règle 5.3 impose au décideur dont la décision est portée en appel l'obligation de préparer et de déposer un *Dossier du processus décisionnel*, comme c'est habituellement le cas dans les appels.
38. Toutefois, les *Règles de procédure* permettent également aux « parties » de présenter une preuve non comprise dans le *Dossier du processus décisionnel* en produisant des documents supplémentaires ou en appelant des témoins à témoigner. Les règles 5.5 et 5.6, en ce qui concerne la présentation d'éléments de preuve, visent « les parties ». L'emploi d'une terminologie différente était délibéré et donne au Tribunal la souplesse voulue pour entendre des appels dans le cadre de l'ensemble de la législation régissant les services financiers et les services aux consommateurs.

E. Mandat d'intérêt public

39. La surintendante soutient que son rôle en cas d'appel consiste à défendre l'intérêt public pour veiller à ce que les autres Néo-Brunswickois ne se fassent pas [TRADUCTION] « passer un sapin » et que les intérêts de tous les autres Néo-Brunswickois soient représentés lors de l'audition de l'appel. Selon la surintendante, ce devoir de protéger l'intérêt public lui donne « carte blanche » en appel de sa décision. Lors de l'audition de la présente motion, l'avocat de la surintendante a développé cet argument. Il a déclaré que si la surintendante n'était pas appelée à la barre des témoins, cela représenterait un grave danger étant donné que le Tribunal pourrait rendre une décision contraire à l'intérêt public du fait qu'il n'a pas pu bénéficier de l'expertise de la surintendante.
40. À notre avis, en cas d'appel, le rôle de la surintendante n'est pas de faire en sorte que le Tribunal parvienne à la même décision qu'elle au nom de l'intérêt public. Une telle thèse fait abstraction totalement du rôle que joue le Tribunal dans un appel, rôle qui consiste à procéder en toute indépendance au contrôle des décisions de la surintendante. Si elle est d'avis que la décision du Tribunal est erronée, elle peut déposer une demande en autorisation d'appel de cette décision auprès de la Cour d'appel conformément à l'article 48 de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*, L.N.-B. 2013, ch. 30.
41. Pour accepter l'argument de la surintendante, il faudrait que nous fassions dire à l'article 75 ce qu'il ne dit pas, ce qui est contraire aux principes reconnus d'interprétation législative : *Northrup c. Windsor Energy Inc. et autre*, 2017 NBCA 37, aux paragraphes 43 à 45. L'article 75 n'impose pas à la surintendante l'obligation de protéger l'intérêt public en cas d'appel de ses décisions; il la charge plutôt de la « présentation de la preuve à l'appui de toute décision ou ordonnance [qu'elle] a rendue ». De plus, la protection de l'intérêt public ne constitue pas un objet de la *Loi sur les prestations de pension* et tel n'est pas non plus le rôle de la surintendante, comme nous l'avons vu plus haut aux paragraphes 19 et 20. Ainsi que la Cour suprême du Canada l'a déclaré dans l'arrêt *Monsanto Canada Inc. c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, précité, la législation en matière de pensions de retraite 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 ». Au Nouveau-Brunswick, cela comprend également le régime du secteur public. La législation qui régit les pensions de retraite est de nature réparatrice. Il ne s'agit pas d'une législation d'intérêt public de la même nature que la *Loi sur les valeurs mobilières*, la *Loi sur les agents immobiliers* ou la *Loi sur les assurances*, dans lesquelles il est demandé à l'organisme de réglementation de protéger le public en veillant à ce que seules des personnes aptes soient autorisées ou enregistrées. Le Tribunal ne se lancera pas dans une clarification des différences entre la protection du public et la défense de « l'intérêt public ». Nous nous contenterons de dire que la défense de « l'intérêt public » ne fait pas partie du rôle de la surintendante.

42. De ce fait, il nous est impossible d'accepter l'argument de la surintendante selon lequel c'est en raison de son mandat unique d'intérêt public que l'article 75 se trouve dans la *Loi sur les prestations de pension* et dans aucune autre loi régissant les services financiers et les services aux consommateurs. L'avocat de la surintendante des assurances a invoqué un argument analogue dans l'affaire *Sellars c. Nouveau-Brunswick (Surintendante des assurances)*, 2019 NBFCST 2, qui portait sur un appel interjeté sous le régime de la *Loi sur les assurances*, laquelle ne renferme aucune disposition équivalente à l'article 75 de la *Loi sur les prestations de pension*.
43. Finalement, nous sommes dans l'incapacité de concilier la position de la surintendante avec la jurisprudence susmentionnée qui traite des principes d'impartialité et du caractère définitif de la décision. Sa position fait complètement abstraction du fait qu'elle est un décideur administratif dont la propre décision est portée en appel. Comme nous l'expliquons plus loin, le Tribunal dispose d'autres moyens de bénéficier de l'expertise de la surintendante sans que cette dernière témoigne ou contre-interroge les témoins.

F. Sens grammatical et ordinaire

44. Le contexte applicable étant maintenant établi, nous passons à l'analyse du sens grammatical et ordinaire du libellé du paragraphe 75(1).
45. D'emblée, le mot « partie » est clairement destiné à accorder à la surintendante des pensions qualité pour agir en cas d'appel de ses décisions ou ordonnances. Comme nous l'avons indiqué plus haut, la question à trancher vise l'étendue des droits de participation que lui confère l'article 75.
46. La qualité pour agir en appel d'un décideur n'est pas automatique. Cette qualité peut être conférée par une loi ou par l'organisme devant lequel la décision est portée en appel. Dans l'arrêt *Ontario (Commission de l'énergie) c. Ontario Power Generation Inc.*, 2015 CSC 44, aux paragraphes 53 et 54, les juges majoritaires ont discuté des motifs pour lesquels un décideur administratif peut se voir accorder qualité pour agir en appel, lorsqu'une telle qualité n'est pas conférée par une loi. La Cour a reconnu que le décideur administratif est bien placé pour aider la cour de révision ou le tribunal administratif à rendre une décision équitable, par exemple en expliquant en quoi une certaine

interprétation de la disposition législative en cause peut avoir une incidence sur d'autres dispositions du régime de réglementation ou sur les réalités factuelles et juridiques de son domaine de spécialisation. Une autre raison peut être le fait qu'il n'y a personne pour s'opposer à la partie qui conteste la décision portée en appel.

47. Les motifs de la Cour permettent de comprendre la raison pour laquelle la surintendante a obtenu qualité pour agir en vertu de la *Loi sur les prestations de pension*. À notre avis, si le législateur lui a accordé une qualité pour agir d'origine législative, c'est parce qu'il a reconnu son expertise dans le secteur hautement technique des pensions de retraite. Comme nous l'avons dit plus haut, la question en litige vise l'étendue de ces droits de participation.
48. La surintendante fait également valoir que toute interprétation qui ne lui reconnaît pas pleine qualité pour agir produirait un résultat absurde. Dans la même veine, la Ville soutient que l'établissement de distinctions entre les parties est absurde.
49. Cet argument est sans fondement. En appel, la surintendante n'est pas une partie ordinaire. Elle est le décideur administratif dont la décision est examinée. La jurisprudence reconnaît que des limites doivent être imposées à la participation de ces décideurs administratifs en appel. Comme le juge Robertson (tel était alors son titre) l'a déclaré dans l'arrêt *Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 1386, c. Bransen Construction Ltd.*, 2002 NBCA 27 au paragraphe 35, « [...] les tribunaux administratifs admettent que le principe de l'impartialité restreint leur possibilité d'entamer un processus pleinement contradictoire » [le soulignement et les italiques sont de nous]. Dans l'arrêt *Northwestern Utilities Limited et The Public Utilities Board de la Province de l'Alberta c. La ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684, le juge Estey a observé qu'une « participation aussi active ne peut que jeter le discrédit sur l'impartialité d'un tribunal administratif lorsque l'affaire lui est renvoyée ou lorsqu'il est saisi d'autres procédures concernant des intérêts et des questions semblables ou impliquant les mêmes parties » (p. 709). Il a ajouté que les tribunaux administratifs ont déjà tout le loisir de s'expliquer dans leurs motifs de jugement et qu'ils « [...] *enfrei[gnent] de façon inacceptable la réserve dont [ils] aurai[ent] dû faire preuve lorsqu'[ils] [ont] participé aux procédures comme partie[s] à part entière* » en appel (p. 709).
50. La surintendante n'est pas une partie adverse en cas d'appel de sa décision, et elle ne devrait pas agir de façon à se retrouver dans une position adverse. Il est difficile de concevoir que le contre-interrogatoire des témoins par la surintendante lors de l'appel ne compromette pas son impartialité. Le contre-interrogatoire est une caractéristique d'un processus adversatif – il permet à la partie adverse de vérifier la preuve d'une autre partie, d'évaluer la crédibilité et d'obtenir des aveux. Selon nous, la surintendante ne devrait pas se placer dans une position adverse lorsque l'une des issues possibles de l'appel serait de lui renvoyer l'affaire. Autoriser la surintendante à contre-interroger les témoins dans le cadre d'un appel de sa décision pourrait irrémédiablement compromettre son impartialité.

51. À notre avis, les termes « et est responsable de la présentation de la preuve à l'appui de toute décision » à l'article 75, lorsqu'on les interprète de façon harmonieuse avec le contexte législatif et les principes de common law de l'impartialité et du caractère définitif de la décision, démontrent que le législateur avait clairement l'intention de fixer des paramètres à la participation de la surintendante en qualité de partie.
52. Nous ne pouvons pas accepter l'interprétation de la surintendante car elle fait abstraction complètement du contexte qui comprend les principes de common law de l'impartialité et du caractère définitif de la décision. De plus, le fait que l'article 76 de la *Loi sur les prestations de pension* permette le renvoi d'une affaire à la surintendante devrait être assorti de protections afin de garantir son impartialité dans les procédures d'appel. C'est tout particulièrement le cas étant donné que l'affaire ne sera pas renvoyée à un autre décideur, comme ce peut être le cas pour d'autres tribunaux administratifs, mais plutôt au même décideur.
53. La surintendante soutient que les mots « *présentation de la preuve à l'appui de toute décision* » dans la version française du paragraphe 75(1) habilite clairement la surintendante à présenter une preuve supplémentaire ou de nouveaux éléments de preuve lors de l'audition de l'appel et à contre-interroger les témoins.
54. Nous rejetons cet argument. Il est reconnu en droit que les deux versions, anglaise et française, d'une loi néo-brunswickoise ont même valeur [*Loi sur les langues officielles*, L.R.N.-B. 1973, ch. O-1]. Lorsque nous interprétons une loi, nous devons donner effet au sens qui est commun aux deux versions. Notre Cour d'appel a réitéré ce principe dans l'arrêt *Gestion Kenmont Inc. c. Administration portuaire de Saint-Jean*, 2002 NBCA 11. La Cour a précisé au paragraphe 37 que « *si l'une [des versions] est ambiguë et l'autre claire et non équivoque, on doit préférer la dernière à moins qu'une intention contraire ne soit par ailleurs manifeste* ». Par conséquent, ce n'est que dans les cas où l'une des deux versions est ambiguë que l'on doit préférer l'autre version.
55. Le texte du paragraphe 75(1) doit être soigneusement examiné dans son contexte législatif et juridique, toujours en fonction de l'objet de la *Loi sur les prestations de pension*. Il doit être interprété en harmonie avec les principes d'impartialité et du caractère définitif de la décision. Il ne doit pas être interprété en vase clos. L'article 75 s'applique aux appels d'une décision de la surintendante. Habituellement, dans un appel, le décideur doit présenter un dossier de ses procédures à l'organe d'appel. La partie 5 des *Règles de procédure* du Tribunal impose à la surintendante l'obligation de préparer et de déposer un *Dossier du processus décisionnel* relatif à sa décision qui a été portée en appel. La règle 5.3 des *Règles de procédure* précise en ces termes le contenu de ce dossier :
- a) une page couverture;
 - b) une table des matières;
 - c) la décision ou l'ordonnance portée en appel;
 - d) la demande, la requête ou tout autre document qui a déclenché le processus

- décisionnel du décideur;
- e) toute preuve ou tout document fournit [sic] au décideur au cours du processus décisionnel, sous réserve d'un privilège ou des limitations expresses d'origine législative ou réglementaire;
- f) toute observation écrite des parties présentée au décideur avant que la décision ou l'ordonnance soit rendue;
- g) sous réserve d'un privilège, toute communication écrite ou numérique échangée au cours du processus décisionnel entre le décideur ou le personnel assistant le décideur et le requérant;
- h) toute transcription de témoignages livrés à l'audience tenue devant le décideur;
- i) toute ordonnance provisoire rendue dans le processus décisionnel de l'instance [nous soulignons].

56. Le contenu du *Dossier du processus décisionnel* est exhaustif. Il permet au Tribunal d'avoir un portrait complet des procédures engagées par la surintendante des pensions.

57. Nous ne voyons aucune ambiguïté ou incohérence entre les versions anglaise et française. Il n'existe aucune différence contextuelle entre les expressions « to present a case in support of (her) decision [...] » et « présentation de la preuve à l'appui de (sa) décision [...] ». Pour intervenir à l'appui d'une décision, il faut nécessairement produire la preuve sur laquelle cette décision est fondée. Bien que la version anglaise du paragraphe 75(1) n'utilise pas le terme anglais « evidence », qui serait la traduction littérale ou directe du terme français « preuve » qui se trouve dans la version française, les mots employés dans les deux versions atteignent le même objectif : un renvoi au dossier des procédures qui se sont déroulées devant la surintendante des pensions, lequel dossier comprend la preuve qui a servi de fondement à sa décision.

58. Ainsi, l'article 75 impose une limite de temps relativement à la preuve que la surintendante peut produire en ce sens que cette preuve est limitée aux éléments dont la surintendante disposait avant de rendre sa décision.

59. La principale difficulté que pose l'assertion de la surintendante selon laquelle l'article 75 lui permet de présenter de nouveaux éléments de preuve tient au fait que cette assertion va à l'encontre du principe du caractère définitif de la décision. La production de nouveaux éléments de preuve n'a d'autre fin que d'étoffer, d'étayer ou de nuancer ses motifs. Comme l'a dit la Cour suprême dans l'arrêt *Ontario (Commission de l'énergie)*, un tribunal administratif ne peut pas défendre sa décision en invoquant un motif sur lequel il ne s'est pas fondé dans sa décision [*Ontario (Commission de l'énergie)*, par. 64]. Cela constitue clairement une autojustification inacceptable. Dans l'arrêt *Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 1386, c. Bransen Construction Ltd.*, 2002 NBCA 27, le juge Robertson a déclaré catégoriquement que l'interdiction en matière d'autojustification s'applique à tous les décideurs administratifs :

33 *Aucun tribunal administratif ne devrait pouvoir compenser les lacunes de ses décisions.* Pourquoi le tribunal administratif qui ne fournit pas d'explication rationnelle de l'interprétation donnée dans sa décision devrait-il avoir une seconde chance de le faire? Les tribunaux administratifs qui ne motivent pas suffisamment leurs interprétations risquent que la question leur soit renvoyée pour un nouvel examen. [...]

60. Nous concluons donc que la responsabilité que le paragraphe 75(1) impose à la surintendante consiste à porter à l'attention du Tribunal, dans le *Dossier du processus décisionnel*, la preuve qu'elle a prise en considération pour arrêter sa décision. Une telle interprétation est compatible avec les principes de common law de l'impartialité et du caractère définitif de la décision. Le paragraphe 75(1) ne permet pas à la surintendante d'introduire une nouvelle preuve en faisant appel à des témoignages, en faisant comparaître des témoins, en présentant des documents supplémentaires ou en contre-interrogeant des témoins.
61. Selon nous, deux exceptions devraient être admises. Dans l'affaire *Sellars c. Nouveau-Brunswick (Surintendante des assurances)*, 2019 NBF CST 2, le Tribunal a déterminé qu'en règle générale, en cas d'appel d'une décision que la surintendante des assurances a rendue en vertu de la *Loi sur les assurances*, cette dernière ne peut pas produire une preuve supplémentaire pour compléter le *Dossier*. Le Tribunal a reconnu deux exceptions : (1) lorsque l'appelant ou le Tribunal soulève un moyen d'appel qui n'est pas couvert par le contenu du *Dossier du processus décisionnel* et (2) lorsque le Tribunal a besoin d'une preuve supplémentaire pour clarifier la question et la trancher comme il se doit. Dans l'affaire *Sellars*, le Tribunal avait soulevé trois questions d'équité procédurale qui auraient pu exiger la présentation d'éléments de preuve supplémentaires par la surintendante des assurances.
62. La Ville affirme que la jurisprudence néo-brunswickoise est remplie d'exemples dans lesquels la surintendante a présenté des éléments de preuve devant d'autres décideurs administratifs ainsi que devant des cours de justice.
63. Nous avons passé en revue les quatre décisions suivantes de la Commission du travail et de l'emploi : *Miramichi Association of Police Professionals c. Miramichi (City)*, 2012 CanIII 12645 (NB LEB); *Gallant c. Superintendent of Pensions*, 2012 CanIII 78813 (NB LEB); *Fraser Papers Inc. c. Superintendent of Pensions*, 2011 CanIII 6665 (NB LEB); et *Nickerson c. Superintendent of Pensions*, 2008 CanIII 71437 (NB LEB). Pour commencer, nous ne sommes pas liés par les décisions rendues par un autre tribunal administratif. Fait plus important, la Commission du travail et de l'emploi n'a traité des droits de participation de la surintendante dans aucune de ces décisions.
64. Ces décisions sont également antérieures à la création du Tribunal en 2013 et le régime législatif était alors fort différent. Avant cette date, l'article 73 de la *Loi sur les prestations de pension* était également très différent. Une partie mécontente d'une décision de la surintendante pouvait demander à cette dernière de renvoyer l'affaire à la Commission du travail et de l'emploi. Pour les

motifs que nous venons d'énoncer, nous considérons que la jurisprudence de la Commission du travail et de l'emploi n'est pas applicable aux questions dont nous sommes saisis.

65. En ce qui concerne les décisions rendues dans les affaires *Melanson c. Nouveau-Brunswick*, 2006, NBBR 073 et *Melanson c. Nouveau-Brunswick*, 2006 Canll 42522 (C.A.N.-B.), elles ne portent pas sur un appel d'une décision de la surintendante des pensions. Il s'agit plutôt d'un procès civil intenté contre la surintendante par le demandeur qui alléguait que cette dernière avait manqué à son obligation de contrôler convenablement la caisse de retraite St. Anne Pension Fund. Ces décisions ne permettent pas d'affirmer que la surintendante peut introduire n'importe quelle preuve en appel de sa décision.
66. Cela nous amène à l'argument de la surintendante des pensions selon lequel le présent appel soulève de nouvelles questions susceptibles d'influer sur l'état des pensions de retraite au Nouveau-Brunswick et que, de ce fait, elle devrait être autorisée à présenter des éléments de preuve et à contre-interroger les témoins dans l'intérêt public. Nous observons que la surintendante n'a pas précisé quelles étaient ces nouvelles questions. Le renvoi de la surintendante à de nouvelles questions est un renvoi à l'affaire *Sellars*.
67. La décision de la surintendante qui est portée en appel traite fondamentalement du transfert d'éléments d'actif entre deux régimes de pension précis dont les participants sont dans les deux cas des employés de la Ville de Fredericton. Dans sa décision du 12 juillet 2018, la surintendante a autorisé le transfert d'éléments d'actif entre les régimes en vertu de l'article 70 de la *Loi*. Lorsqu'un transfert des éléments d'actif est envisagé, le paragraphe 70(5) prescrit ce qui suit : « *Le surintendant doit refuser de consentir à un transfert d'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* ».
68. En l'espèce, le Tribunal n'a soulevé aucune question nouvelle. De plus, les moyens d'appel invoqués dans les *Avis d'appel* visent tous des erreurs que la surintendante aurait commises en prenant sa décision. À notre avis, ces moyens d'appel ne soulèvent aucune question nouvelle qui exige que la surintendante produise une preuve supplémentaire. Ces moyens d'appel sont énoncés à l'Annexe « A » de la présente décision. Il semble que pour la surintendante, l'expression « moyens d'appel » équivaille à « questions nouvelles ». Tel n'était pas l'objet de nos motifs dans l'affaire *Sellars*. Si la surintendante arrive à identifier des questions nouvelles au sens de l'affaire *Sellars*, elle devrait les porter à l'attention du Tribunal avant la tenue de l'audience.
69. À notre avis, l'introduction en appel par un décideur d'une preuve nouvelle limitée aux exceptions énoncées dans *Sellars* ne porte pas atteinte au principe du caractère définitif étant donné que cette preuve n'est pas présentée dans le but d'étoffer, de renforcer ou de nuancer ses motifs. Elle est plutôt produite, à la demande du Tribunal, pour lui permettre de s'acquitter de ses fonctions juridictionnelles et de déterminer l'issue de l'appel.

70. Nous passons maintenant à la question consistant à déterminer s'il faut imposer des restrictions quelconques aux arguments que la surintendante peut faire valoir en appel de sa décision. Selon nous, le paragraphe 75(1) ne donne pas carte blanche à la surintendante pour invoquer tout argument qu'elle souhaite faire valoir lors de l'appel. Encore une fois, les mots « présentation de la preuve à l'appui de toute décision [...] qu'[elle] a rendue » sont des termes restrictifs. Nous sommes d'avis que ces mots reprennent le principe de common law du caractère définitif de la décision (interdiction d'autojustification).
71. Comme le juge Rothstein l'a déclaré dans l'arrêt *Ontario (Commission de l'énergie)*, les décideurs n'ont pas « la possibilité inconditionnelle de présenter une thèse entièrement nouvelle dans le cadre d'un contrôle judiciaire ». Ils sont limités aux arguments qui étaient explicites ou implicites dans leur décision [par. 69]. La surintendante ne peut pas soulever des arguments qui nuancent, renforcent ou complètent sa décision car cela constituerait de l'autojustification [*Canada (Procureur général) c. Quadrini*, 2010 CAF 246 au par. 16, cité dans l'arrêt *Ontario (Commission de l'énergie)* au par. 51].
72. La jurisprudence reconnaît qu'un décideur administratif qui a qualité pour agir dans le cadre d'un appel ou d'un contrôle judiciaire peut présenter des arguments sur les questions suivantes :
- expliquer quelles sont ses politiques et pratiques établies, même lorsque les motifs contestés n'en font pas mention [*Ontario (Commission de l'énergie)*, par. 68];
 - répondre aux arguments de la partie adverse [*Ontario (Commission de l'énergie)*, par. 68];
 - offrir différentes interprétations de ses motifs qui sont compatibles avec la décision initiale ou implicites dans cette dernière [*Ontario (Commission de l'énergie)*, par. 65];
 - aider l'organe d'appel en lui faisant des observations de nature à éclaircir les questions en se fondant sur ses connaissances spécialisées, au lieu d'être empreintes d'un parti pris agressif contre la partie adverse [*Ontario (Commission de l'énergie)*, par. 61];
 - attirer l'attention de la cour de révision ou du tribunal administratif sur des aspects du dossier dans le but de broser un portrait complet des éléments dont le décideur a tenu compte pour parvenir à sa décision [*The Hospital c. X.P.*, 2018 BCSC 2079, par. 51];
 - expliquer en quoi une certaine interprétation de la disposition législative en cause pourrait avoir une incidence sur d'autres dispositions du régime de réglementation ou sur les réalités factuelles et juridiques de son domaine de spécialisation [*Ontario (Commission de l'énergie)*, par. 53].

73. Cela permettra au Tribunal de bénéficier de l'expertise et de la connaissance du secteur des pensions de la surintendante. La surintendante est ainsi en mesure de présenter, relativement à certains aspects, des arguments que d'autres parties auraient peut-être plus de difficulté à invoquer. À notre avis, c'est précisément pour cette raison que le législateur a accordé à la surintendante le droit d'intervenir lorsque ses décisions sont portées en appel devant le Tribunal.
74. Finalement, la surintendante doit aussi faire preuve de prudence et s'abstenir de plonger « trop loin, trop intensément ou trop énergiquement dans le bien-fondé de l'affaire » car cela pourrait l'empêcher de procéder par la suite à un réexamen impartial du bien-fondé de l'affaire [*Canada (Procureur général) c. Quadrini*, 2010 CAF 246, au par. 16, cité dans *Ontario (Commission de l'énergie)* au par. 51].

V. CONCLUSION

75. La surintendante des pensions ne peut pas présenter de nouveaux éléments de preuve lors de l'audition de l'appel soit en produisant une preuve documentaire, soit en appelant des témoins à la barre. Elle ne peut pas non plus contre-interroger les témoins.
76. La surintendante des pensions peut présenter oralement ou par écrit des arguments dans les domaines énoncés aux paragraphes 71 et 72 des présents motifs sous la forme soit d'un *Exposé de position* écrit, soit de plaidoirie de clôture à l'audience.

FAIT le 3 décembre 2019.

Judith Keating

Judith Keating, c.r. présidente du Tribunal

Raoul Boudreau

Raoul Boudreau, vice-président du Tribunal

Mélanie McGrath

Mélanie McGrath, membre du Tribunal

ANNEXE « A »

Les moyens d'appel soulevés par les appelantes dans leurs Avis d'appel modifiés sont les suivants :

- a) La surintendante a rendu des décisions incorrectes et déraisonnables au regard des faits et du droit, et ce dans chacune de ses décisions, et elle a omis de s'acquitter des obligations que lui imposaient notamment, mais non exclusivement, les articles 70, 71 et 72 de la *Loi sur les prestations de pension*.
- b) La surintendante a rendu une décision incorrecte et déraisonnable en omettant d'enquêter adéquatement et convenablement sur les plaintes qu'elle a reçues et sur le bien-fondé des rapports d'évaluation révisés de Mercer, comme le précise la correspondance datée du 31 juillet 2017 que le syndicat des policiers et l'Association des pompiers ont adressée à la surintendante et la lettre de rappel envoyée à la surintendante en date du 26 octobre 2017.
- c) Sans limiter la portée générale de ce qui précède, la surintendante n'a pas procédé à une enquête suffisante relativement à la raison de la hausse du taux d'actualisation ou à la conclusion non fondée de Mercer selon laquelle l'ARC n'aurait pas autorisé les cotisations plus élevées des membres du syndicat des policiers et de la Fire Fighters Association, cotisations qui étaient en vigueur depuis de nombreuses années et qui sont confirmées par le libellé de la convention collective intervenue entre la Ville et les deux syndicats.
- d) La surintendante a agi de façon incorrecte et déraisonnable en ne veillant pas à ce que la Ville retienne les services d'un cabinet d'actuaire indépendant pour qu'il conseille au nouveau régime afin de garantir la protection adéquate des droits des participants à ce régime. Mercer, le même cabinet d'actuaire dont les évaluations ont été écartées par le Tribunal dans la décision qu'il a rendue en 2016, agissait manifestement dans l'unique intérêt de la Ville, et a été contraint de justifier le détournement par la Ville d'éléments d'actif du nouveau régime vers l'ancien régime, sans tenir compte des droits des participants au nouveau régime.
- e) La surintendante s'est livrée à une application incorrecte et déraisonnable du droit en ce qui concerne les devoirs fiduciaires et les obligations d'origine législative énoncés dans la *Loi sur les prestations de pension* qui incombaient à la Ville et à ses représentants à la commission des pensions, alors que ces personnes avaient des obligations envers le nouveau régime, l'ancien régime ou la Ville, ou envers tous ces derniers.
- f) La surintendante a agi de façon incorrecte et déraisonnable en ne procédant pas à une enquête relativement aux plaintes de conflit d'intérêts prétendu et de manquement prétendu à des obligations d'origine législative de la part de la Ville et de ses représentants à la commission des pensions.

- g) La surintendante s'est livrée à une application incorrecte et déraisonnable du droit dans son examen de la décision unilatérale de la Ville d'abolir la commission des pensions dans le but d'éluder les employés membres de la commission des pensions qui s'opposaient aux tentatives de la Ville de réduire unilatéralement les cotisations au nouveau régime afin de détourner des fonds supplémentaires vers l'ancien régime. Le refus de la commission des pensions d'approuver les évaluations de Mercer a joué un rôle dans la décision de la surintendante, rendue le 28 août 2017, d'interdire à la Ville de prendre des mesures additionnelles en vue du remboursement des cotisations ou de la diminution des cotisations des employés.

- h) La décision de la surintendante enfreint également les paragraphes 69(6) et 70(5) de la *Loi sur les prestations de pension* en ce sens que la surintendante des pensions a omis de refuser d'accepter l'évaluation de 1\$ de la Ville de Fredericton au motif que l'évaluation de 2016 et les évaluations de 2013, 2014 et 2015 qui ont fait l'objet d'une révision rétroactive ne protègent pas les prestations de pension des participants et anciens participants qui sont représentés par la Fredericton Fire Fighters Association.