
Référence : *Association des policiers de Fredericton c. Nouveau-Brunswick (Surintendante des pensions)*, 2020 NBFCST 4

PROVINCE DU NOUVEAU-BRUNSWICK
TRIBUNAL DES SERVICES FINANCIERS ET DES SERVICES AUX CONSOMMATEURS
VU LA *LOI SUR LA PRESTATION DES PENSIONS*, L.N.-B. 1987, ch. P-5.1

Date : le 27 août 2020
Dossier : PE-001-2018

ENTRE

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

appelants,

-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.

DATES DE L'AUDIENCE : du 27 au 30 janvier 2020.

MOTIFS ÉCRITS : le 27 août 2020.

TABLE DES MATIÈRES

I. DÉCISION.....	3
II. APERÇU	3
III. QUESTIONS EN LITIGE	4
IV. CONTEXTE HISTORIQUE.....	7
V. ANALYSE.....	11
A. Compétence pour entendre l'appel	11
B. Norme de contrôle	13
C. Responsabilités des administrateurs, des répondants et des actuaires	20
D. Caractère suffisant de l'enquête menée par la surintendante	22
E. Rapport d'évaluation actuarielle révisé pour 2016 et demande de nomination d'un actuaire indépendant	23
F. Conflit d'intérêts et manquement aux devoirs fiduciaux	38
G. Abolition de la Commission des pensions	51
H. Diminution des taux de cotisation	56
VI. CONCLUSION ET ORDONNANCE	68

I. DÉCISION

1. La décision de la surintendante des pensions datée du 12 juillet 2018 est annulée, à l'exception de sa décision relativement à l'abolition de la Commission des pensions qui est maintenue.

II. APERÇU

2. La présente instance vise un appel que l'Association des policiers de Fredericton et la Fredericton Fire Fighters Association [collectivement appelés « les syndicats »] ont interjeté de la décision que la surintendante des pensions a rendue le 12 juillet 2018. Elle s'inscrit dans le cadre du long conflit portant sur le régime de pension des policiers et des pompiers qui oppose les syndicats à The City of Fredericton [la « Ville »]. La décision de la surintendante portait sur une plainte que les syndicats des policiers et des pompiers avaient déposée le 31 juillet 2017 et à laquelle ils avaient par la suite apporté des précisions le 26 octobre 2017. Dans sa décision, la surintendante des pensions avait rejeté la plainte des syndicats et rendu l'ordonnance suivante qui fait l'objet du présent appel :

[TRADUCTION]

- a. Conformément à l'article 70 de la *Loi sur les prestations de pension*, le transfert des éléments d'actif du régime de pension du personnel municipal de Fredericton au régime de pension de certains membres du personnel municipal de Fredericton est approuvé sur le fondement du rapport révisé sur l'évaluation actuarielle aux fins du transfert des éléments d'actif et des éléments de passif établi au 31 mars 2013, rapport qui a été déposé le 11 juillet 2017.
- b. Les rapports révisés sur l'évaluation actuarielle aux fins du financement visant le régime de pension de certains membres du personnel municipal de Fredericton établis au 1^{er} avril 2013, au 1^{er} avril 2014 et au 1^{er} avril 2015, déposés par Mercer le 11 juillet 2017, sont par les présentes acceptés et peuvent être mis en œuvre.
- c. Le rapport révisé sur l'évaluation actuarielle aux fins du financement visant le régime de pension de certains membres du personnel municipal de Fredericton établi au 1^{er} avril 2016, ainsi que le rapport d'évaluation aux fins du financement établi au 31 mars 2017, déposés par Mercer le 18 décembre 2017, sont par les présentes acceptés et peuvent être mis en œuvre.
- d. L'acceptation des rapports mentionnés aux alinéas a. à c. ci-dessus annule ma directive du 28 août 2017 à l'intention de The City of Fredericton de ne pas prendre de mesures supplémentaires en ce qui concerne le remboursement des cotisations ou la diminution des cotisations des employés jusqu'à ce qu'une décision définitive soit rendue dans la présente affaire.
- e. The City of Fredericton ou son personnel n'ont commis aucune violation des règles en matière de conflit d'intérêts ou des autres obligations légales prévues à l'article 17 de la *Loi sur les prestations de pension*, et il n'est pas nécessaire d'enquêter davantage.

- f. La modification au régime déposée par The City of Fredericton le 15 décembre 2017 visant à remplacer la Commission des pensions comme administratrice du régime par The City of Fredericton à compter du 27 novembre 2017 était une modification valide et elle avait été enregistrée à juste titre le 7 mai 2018 par notre bureau.
3. La preuve produite dans le cadre du présent appel se compose du *Dossier du processus décisionnel* que la surintendante des pensions a préparé conformément à la règle 5.3 des *Règles de procédure* du Tribunal, de documents supplémentaires produits par les syndicats et la Ville et des dépositions des deux témoins des syndicats : Blair Sullivan, un représentant des pompiers au sein de l'ancienne Commission des pensions, et Brendan George, un actuaire. Brendan George a témoigné comme expert spécialiste des questions actuarielles. La Ville n'a présenté aucun témoignage oral même si elle avait donné avis de son intention d'appeler Jane Blakely et David Hughes à la barre lors de l'audience.

III. QUESTIONS EN LITIGE

4. Dans les *Avis d'appel* modifiés qu'ils ont déposés, les appelants énumèrent les huit moyens d'appel suivants :

[TRADUCTION]

a) La surintendante a rendu dans chaque cas des décisions erronées et déraisonnables au regard des faits et du droit, et elle a omis de s'acquitter des obligations que lui imposent la *Loi sur les prestations de pension* et notamment, sans limitation, les articles 70, 71 et 72.

b) La surintendante a rendu une décision erronée et déraisonnable en omettant d'enquêter adéquatement et convenablement sur les plaintes et sur le fondement des rapports d'évaluation révisés préparés par Mercer dont font état la lettre datée du 31 juillet 2017 que le syndicat des policiers et la Fire Fighters Association ont adressée à la surintendante et la correspondance de suivi adressée 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 fiduciaux 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.

g) [sic] 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 proposée par The City of Fredericton au motif que l'évaluation de 2016 et les évaluations révisées rétroactivement pour les années 2013, 2014 et 2015 ne protègent pas convenablement les prestations de pension des participants et anciens participants.

5. Toutefois, dans leur *Exposé de position*, les appelants énoncent les cinq moyens d'appel suivants :

[TRADUCTION]

(i) La surintendante des pensions a-t-elle commis une erreur en acceptant le taux d'actualisation qui a été appliqué dans l'évaluation actuarielle révisée au 1^{er} avril 2016 sans exiger une analyse indépendante?

(ii) La surintendante des pensions a-t-elle commis une erreur en omettant de faire enquête et de se prononcer sur la question de savoir si l'administratrice du régime aurait dû initialement demander une dispense du plafond de cotisation de 9 %?

(iii) La surintendante des pensions a-t-elle commis une erreur en omettant de veiller à ce que la Ville retienne les services d'un cabinet d'actuaire indépendant pour conseiller le nouveau régime afin de protéger adéquatement le droit des participants au nouveau régime?

(iv) La surintendante des pensions a-t-elle commis une erreur en omettant de mener une enquête sur les plaintes de conflit d'intérêts et de manquement aux obligations d'origine législative et en rejetant ces plaintes?

(v) La surintendante des pensions a-t-elle commis une erreur en omettant de conclure que la Ville avait indûment aboli la Commission des pensions ?

6. Lors de l'audience, la Ville a fait état des différences qui existaient entre les moyens d'appel énoncés dans les *Avis d'appel* et ceux qui sont énoncés dans l'*Exposé de position* des appelants. La Ville a fait valoir que les moyens d'appel énoncés dans l'*Exposé de position* semblaient relever des moyens c), d), e), f) et g), mais pas des moyens a), b) et g) des *Avis d'appel*¹.
7. En réponse, les appelants ont indiqué qu'ils ne se fondaient que sur les moyens d'appel énoncés dans leur *Exposé de position*. Ils ont également confirmé que si un moyen d'appel n'était pas mentionné dans leur *Exposé de position*, cela signifiait qu'ils ne se fondaient pas sur ce moyen.
8. Nous concluons que les cinq moyens énoncés dans l'*Exposé de position* des appelants sont subsumés comme suit sous les huit moyens d'appel énoncés dans les *Avis d'appel* modifiés :
 - le moyen (i) de l'*Exposé de position* est inclus dans le moyen d'appel b) des *Avis d'appel* modifiés;
 - le moyen (ii) de l'*Exposé de position* est inclus dans le moyen c) des *Avis d'appel* modifiés;
 - le moyen (iii) de l'*Exposé de position* est inclus dans le moyen d) des *Avis d'appel* modifiés;
 - le moyen (iv) de l'*Exposé de position* est inclus dans les moyens e) et f) des *Avis d'appel* modifiés;
 - le moyen (v) de l'*Exposé de position* est inclus dans le premier moyen g) des *Avis d'appel* modifiés.
9. Par conséquent, les intimées avaient été avisées de ces moyens d'appel et n'ont donc subi aucun préjudice.
10. La Ville a également fait valoir que les appelants avaient tenté d'invoquer un nouveau moyen d'appel lors de l'audience en alléguant que Mercer – l'actuaire du régime de retraite des policiers et des pompiers – était en conflit d'intérêts et avait manqué à son devoir fiduciaire. Selon la Ville, les *Avis d'appel* ne renferment aucune allégation que Mercer se trouvait en conflit d'intérêts ou avait manqué à son devoir fiduciaire².
11. Nous estimons que cet argument est sans fondement. À notre avis, la conduite de Mercer est au cœur des moyens d'appel (i) et (iii), qui visent le rapport d'évaluation actuarielle révisé pour 2016 et la nécessité de retenir les services d'un actuaire indépendant. Dans leur plainte à la surintendante et leurs *Avis d'appel* modifiés, les syndicats allèguent clairement que Mercer n'a pas agi convenablement

¹ Transcription de l'audience, volume 1, p. 40-45.

² Transcription de l'audience, p. 654 et 701.

en présentant des rapports sans avoir obtenu l'approbation de la Commission des pensions et en agissant à la demande de la Ville plutôt que conformément aux directives de la Commission des pensions³.

IV. CONTEXTE HISTORIQUE

12. Avant de passer à l'analyse des moyens d'appel, nous croyons utile de faire l'historique du différend qui oppose les syndicats et la Ville.
13. Avant le 31 mars 2013, la Ville maintenait pour tous ses salariés, dont les policiers et les pompiers, un seul régime de pension à prestations déterminées que nous appellerons l'ancien régime. L'ancien régime avait un déficit de financement qui devait être redressé. La Ville a alors proposé la conversion de l'ancien régime à prestations déterminées en un régime à risques partagés. Cette proposition a été rejetée par les syndicats représentant les policiers et les pompiers.
14. Malgré le refus des syndicats, le conseil municipal a approuvé la conversion de l'ancien régime en un régime à risques partagés. Nous appellerons ce régime à risques partagés le régime de la Ville. Les syndicats représentant les policiers et les pompiers ont alors déposé auprès de la Commission du travail et de l'emploi des plaintes dans lesquelles ils sollicitaient une ordonnance interdisant à la Ville d'imposer le régime à risques partagés à leurs membres. La Commission du travail et de l'emploi a donné gain de cause aux syndicats.
15. Cela a abouti à la création d'un nouveau régime à prestations déterminées pour les policiers et les pompiers représentés par l'unité de négociation, régime qui est entré en vigueur le 31 mars 2013. Nous appellerons ce régime le régime des policiers et des pompiers. Le texte du régime de pension est l'arrêté n° A-13 de la Ville. En sa qualité de promotrice du régime, la Ville a choisi de faire administrer le régime des policiers et des pompiers par la Commission des pensions, qui était composée de représentants de la Ville (à titre d'employeur) et de représentants des policiers et des pompiers (à titre de salariés). Le texte du régime de pension habilitait la Ville, en sa qualité d'employeur, à nommer les représentants de la Ville à la Commission des pensions. Les syndicats des policiers et des pompiers étaient également habilités à nommer leurs représentants respectifs⁴.
16. Le cabinet d'actuaire Mercer était l'actuaire du régime des policiers et des pompiers.
17. La Ville avait également retenu les services de Mercer pour préparer une évaluation des éléments d'actif et de passif de l'ancien régime et pour proposer une répartition de ces éléments d'actifs entre le régime de la Ville et le régime des policiers et des pompiers. Dans son rapport, Mercer a effectué son évaluation au moyen de la méthode de répartition fondée sur une évaluation sur une base de permanence. Il en est résulté que l'indice de transfert était de 47,9 % pour le régime des policiers et

³ Dossier, p. 545-547 et 805-809; *Avis d'appel* modifiés, état des faits, par. 9, 10, 13, 14, 16 et 18 et moyens d'appel, al. 20b), c), d) et 21b).

⁴ Pièce R-2, p. 68, art. 10.6.

des pompiers, tandis que l'indice de transfert pour le régime de la Ville était de 56,9 %. Les syndicats des policiers et des pompiers estimaient qu'il en résultait une répartition inéquitable de l'actif et du passif. Quoi qu'il en soit, la Ville a déposé auprès de la surintendante des pensions une demande en vue d'obtenir son consentement à la répartition des éléments d'actif et des éléments de passif sur le fondement du rapport Mercer. Le 18 novembre 2014, la surintendante des pensions a consenti à la répartition proposée des éléments d'actif et des éléments de passif.

18. Le 8 décembre 2014, les syndicats représentant les policiers et les pompiers ont porté la décision de la surintendante en appel devant notre Tribunal. Dans une décision datée de mars 2016, le Tribunal a annulé la décision de la surintendante. Il a conclu que le consentement de la surintendante à la répartition des éléments d'actif et des éléments de passif aurait dû se fonder sur la méthode de répartition fondée sur une évaluation de solvabilité dont l'application donnait lieu à un indice de transfert de 55,2 % pour chaque régime et protégeait au mieux les intérêts des participants aux deux régimes.
19. La décision rendue par le Tribunal en mars 2016 a eu pour effet de transférer des éléments d'actif d'environ 5,5 millions de dollars du régime de la Ville au régime des policiers et des pompiers.
20. Aucune mesure n'a été prise pour mettre en œuvre la décision rendue par le Tribunal en 2016, étant donné que la Ville et le conseil des fiduciaires du régime de la Ville ont demandé l'autorisation de porter la décision en appel devant la Cour d'appel. Cette autorisation leur a été accordée. Toutefois, en mars 2017, la Ville et le conseil des fiduciaires ont retiré leur appel.
21. Le changement au chapitre des éléments d'actif respectivement attribués au régime des policiers et des pompiers et au régime de la Ville par suite de l'application de la décision rendue par le Tribunal en 2016 modifierait le calcul de la capitalisation de chaque régime. En raison du retrait des appels, les rapports actuariels qui avaient été présentés antérieurement au titre des années 2013, 2014 et 2015 ont dû être resoumis étant donné que les calculs avaient été effectués au moyen de la méthode de répartition fondée sur une évaluation sur une base de permanence plutôt qu'au moyen de la méthode de répartition fondée sur une évaluation de solvabilité.
22. David Hughes, un actuaire au service de Mercer, a préparé les rapports d'évaluation actuarielle révisés pour les années 2013, 2014 et 2015 ainsi que le rapport d'évaluation actuarielle initial pour 2016 pour le régime des policiers et des pompiers. Il a présenté ces rapports à la Commission des pensions lors d'une réunion d'urgence qui s'est tenue le 17 mars 2017. Il a indiqué que par suite de la décision rendue par le Tribunal en 2016, la répartition des éléments d'actif entre le régime de la Ville et le régime des policiers et des pompiers devait se faire au moyen de la méthode fondée sur une évaluation de solvabilité. Or, l'application de cette méthode montrait que les cotisations au régime des policiers et des pompiers depuis 2013 étaient plus élevées que ce qui aurait été nécessaire. Historiquement, les cotisations versées par les policiers et les pompiers représentaient environ 11 % de leurs gains ouvrant droit à pension. M. Hughes recommandait que les taux de cotisation soient réduits rétroactivement au 31 mars 2013 et que le montant du trop-perçu soit remboursé aux

participants au régime et à la Ville⁵. En ce qui concerne le rapport d'évaluation actuarielle pour l'année 2016, M. Hughes recommandait un taux d'actualisation de 6,2 % avec une marge pour écarts défavorables de 0 %. Initialement, la Commission des pensions avait voté en faveur des recommandations de M. Hughes⁶.

23. Après cette réunion d'urgence, les personnes représentant les policiers et les pompiers au sein de la Commission des pensions se sont demandé si les décisions prises lors de la réunion étaient dans l'intérêt supérieur des policiers et des pompiers qui participaient au régime. Ils s'interrogeaient sur la pertinence de réduire les taux de cotisation à un moment où le régime des policiers et des pompiers affichait un important déficit de solvabilité.
24. Lors d'une réunion tenue le 25 avril 2017, la Commission des pensions a adopté une motion annulant sa décision du 17 mars 2017, ce qui a eu pour effet de révoquer l'approbation par la Commission des rapports d'évaluation actuarielle préparés par Mercer.
25. Malgré cela, David Hughes, du cabinet Mercer, a déposé auprès de la surintendante des pensions les rapports actuariels révisés pour les années 2013, 2014 et 2015 ainsi que le rapport d'évaluation initial pour 2016.
26. Peu de temps après, la Ville a déposé auprès de la surintendante une demande de modification des taux de cotisation au régime des policiers et des pompiers. La Ville voulait réduire ces taux rétroactivement à l'année 2013 et plafonner le taux de cotisation à 9 % à partir du 1^{er} avril 2016. La surintendante a approuvé la modification avec effet rétroactif au 10 juillet 2017.
27. La Ville a alors procédé au remboursement du trop-perçu de cotisations depuis 2013 tant aux participants au régime des policiers et des pompiers qu'à elle-même.
28. Le 31 juillet 2017, les syndicats ont envoyé à la surintendante une lettre de plainte dans laquelle ils alléguaient (1) que les rapports d'évaluation actuarielle préparés par Mercer allaient à l'encontre de la *Loi sur les prestations de pension*; (2) que les rapports d'évaluation actuarielle apportaient des changements à leur régime de pension en ramenant les cotisations versées par les participants et par la Ville à 9 % des gains ouvrant droit à pension et en remboursant aux participants et à la Ville les montants perçus en trop depuis 2013; (3) que la Ville avait l'intention d'injecter sa part du remboursement du trop-perçu dans le régime à risques partagés de la Ville; (4) que les rapports d'évaluation actuarielle avaient été déposés sans l'approbation de la Commission des pensions – l'administratrice de leur régime de pension; (5) que Mercer prenait ses instructions de la Ville plutôt que de la Commission des pensions; (6) que Tina Tapley et Jane Blakely se trouvaient dans une situation de conflit d'intérêts; (7) que les représentants de la Ville avaient manqué aux obligations fiduciaires que leur imposait la *Loi sur les prestations de pension*. Les syndicats demandaient à la surintendante de prendre les mesures suivantes :

⁵ Pièce R-6, p. 530.

⁶ Dossier, p. 326 et 331.

[TRADUCTION]

1. Refuser d'accepter les changements au régime PD qui sont énoncés dans les évaluations récemment déposées au titre des années 2013 et 2016 et ordonner à The City of Fredericton de continuer à cotiser au régime PD au même taux que celui qui était en vigueur avant la répartition des éléments d'actif.
 2. Ordonner à The City of Fredericton a) de ne pas procéder à la répartition des éléments d'actif du régime de pension auquel cotisaient tous les salariés jusqu'à ce que vous ayez statué sur la présente plainte, b) de ne pas rembourser aux participants au régime PD leurs cotisations passées, c) de ne pas rembourser à la Ville ses cotisations passées ou de ne pas transférer ce remboursement au régime à risques partagés, ou les deux, et d) de continuer à déduire les cotisations des participants au régime PD aux taux antérieurement établis et de détenir ces sommes en fiducie jusqu'à ce que les questions en cause aient été définitivement tranchées.
 3. Mener une enquête sur les actes de The City of Fredericton, soit des représentants de l'employeur qui siègent à la Commission des pensions qui administre le régime PD, afin de déterminer s'ils ont manqué aux obligations que leur imposent l'article 17 de la *Loi sur les prestations de pension* et toute autre disposition pertinente.
 4. Enquêter sur les allégations de conflit d'intérêts soulevées contre Jane Blakely et Tina Tapley.
 5. Interdire à Jane Blakely et à Tina Tapley de jouer un rôle quelconque auprès de la Commission des pensions qui administre le régime PD ou de donner à celle-ci quelque conseil ou directive que ce soit.
 6. Ordonner qu'un cabinet d'actuaire indépendant choisi par la Commission des pensions effectue une nouvelle évaluation et fasse rapport à la Commission des pensions et non à The City of Fredericton⁷.
29. Après avoir reçu la plainte des syndicats, la surintendante a ordonné à la Ville de cesser de rembourser le trop-perçu de cotisations ou de réduire les cotisations des salariés jusqu'à ce qu'elle ait statué définitivement sur la plainte.
30. Le 24 août 2017, la surintendante a rejeté le rapport d'évaluation actuarielle pour 2016 au motif que le taux d'actualisation de 6,2 % était trop élevé et ne cadrait avec aucun taux figurant dans les autres rapports d'évaluation au titre de l'année 2016 qu'elle avait dans ses dossiers. Elle a également demandé si le rapport en question avait été présenté avec l'approbation de la Commission des pensions et a demandé à Mercer de lui communiquer les procès-verbaux des réunions de la Commission des pensions.

⁷ Dossier, p. 546-547.

31. En conséquence, Mercer a dû préparer un rapport d'évaluation actuarielle révisé pour l'année 2016. David Hughes, au nom de Mercer, a présenté d'autres options relativement au taux d'actualisation lors d'une réunion de la Commission des pensions qui s'est tenue le 13 octobre 2017. La Commission n'a retenu aucune de ces options. Les représentants des policiers et des pompiers au sein de la Commission ont plutôt introduit une motion visant à mettre fin aux services actuariels de Mercer au motif que ce cabinet n'agissait pas dans l'intérêt supérieur du régime de pension des policiers et des pompiers. La motion a été adoptée, et il a immédiatement été mis fin aux services de Mercer.
32. Après cette réunion, la Ville a pris des mesures pour abolir la Commission des pensions et devenir l'administratrice du régime. Le 15 décembre 2017, la Ville a déposé auprès de la surintendante une modification au régime de pension pour que le conseil municipal devienne l'administrateur du régime. La modification demandée devait être rétroactive au 27 novembre 2017. La surintendante a accepté cette modification dans sa décision du 12 juillet 2018.
33. Dans l'intervalle, la Ville a de nouveau retenu les services de David Hughes/Mercer comme actuaire du régime des policiers et des pompiers et a approuvé le rapport d'évaluation actuarielle révisé pour 2016 préparé par Mercer.
34. Le 26 octobre 2017, les syndicats ont ajouté à leur plainte en soulevant les allégations suivantes contre la Ville : (1) la Ville avait adopté un plan d'action qui minait gravement l'enquête que menait la surintendante relativement au taux d'actualisation; (2) la Ville avait fait obstacle aux obligations légales des membres de la Commission des pensions et les avait menacés et intimidés pour tenter de les inciter à ne pas tenir compte de leurs obligations; (3) la Ville avait illégalement retiré toutes ses attributions à la Commission des pensions en raison du refus de cette dernière d'accepter les recommandations présentées par Mercer pour le compte de la Ville.
35. Le 18 décembre 2017, Mercer a présenté à la surintendante le rapport d'évaluation actuarielle révisé pour l'année 2016. Le taux d'actualisation utilisé était de 5,95 % avec une marge pour écarts défavorables de 0,25 %. La surintendante a accepté l'évaluation actuarielle pour l'année 2016 dans sa décision du 12 juillet 2018.

V. ANALYSE

A. Compétence pour entendre l'appel

36. Nous concluons que le Tribunal a compétence pour entendre le présent appel en vertu du paragraphe 73(1) de la *Loi sur les prestations de pension*.
37. La Ville soutient que la surintendante doit avoir rendu une ordonnance quasi-judiciaire sous le régime du paragraphe 72(2) de la *Loi sur les prestations de pension* pour que le Tribunal ait compétence pour entendre le présent appel. Elle se fonde sur la décision que le Tribunal des services financiers de l'Ontario a rendue dans *Imperial Oil Ltd. c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2009 ONFST 26. Selon la Ville, la preuve montre clairement – pour chacun des différents moyens d'appel – qu'après

avoir enquêté sur les plaintes des syndicats, la surintendante a conclu qu'il n'existait aucune preuve que la Ville, ses employés ou l'actuaire du régime avaient enfreint la *Loi sur les prestations de pension* ou les clauses du régime de pension et que, par conséquent, aucune autre intervention de sa part n'était justifiée. La Ville affirme qu'il n'existe aucune décision ou ordonnance au sens du paragraphe 72(2) de la *Loi sur les prestations de pension*. À son avis, en l'absence d'une telle décision ou ordonnance, les syndicats n'ont pas droit à une audience en vertu de l'article 73 de la *Loi* et le Tribunal n'a pas compétence pour entendre le présent appel.

38. Les décisions sont habituellement regroupées en quatre catégories, soit les décisions de politique générale, les décisions législatives, les décisions administratives et les décisions quasi-judiciaires. Les décisions quasi-judiciaires sont des décisions rendues dans le cadre d'une procédure qui s'apparente à celle d'un tribunal, et elles visent habituellement les droits d'un particulier. Afin de déterminer si une décision est de type quasi-judiciaire, nous devons examiner la liste non-exhaustive suivante de critères :

(1) Les termes utilisés pour conférer la fonction ou le contexte général dans lequel cette fonction est exercée donnent-ils à entendre que l'on envisage la tenue d'une audience avant qu'une décision soit prise?

(2) La décision ou l'ordonnance porte-t-elle directement ou indirectement atteinte aux droits et obligations de quelqu'un?

(3) S'agit-il d'une procédure contradictoire?

(4) S'agit-il d'une obligation d'appliquer les règles de fond à plusieurs cas individuels plutôt que, par exemple, de l'obligation d'appliquer une politique sociale et économique au sens large?⁸

39. Dans le cas de la décision que la surintendante a rendue le 12 juillet 2018, il est possible de répondre par l'affirmative à toutes les questions qui précèdent. Dans cette décision, la surintendante a conclu que la plainte des syndicats était sans fondement et elle a donc refusé d'ordonner la mesure de redressement sollicitée. La décision de la surintendante résultait de son enquête sur la plainte des syndicats contre la Ville et David Hughes (Mercer). Elle a recueilli des éléments de preuve des syndicats, de la Ville et de M. Hughes. Elle a ensuite rendu une longue décision écrite dans laquelle elle a appliqué les règles de droit substantiel aux allégations énoncées dans la plainte. Effectivement, cette décision porte considérablement atteinte aux droits des participants au régime des policiers et des pompiers. Finalement, il s'agissait bien d'une procédure contradictoire en ce sens que la surintendante a obtenu des renseignements des syndicats et ensuite de leur « adversaire » – la Ville. Bien que la surintendante n'ait pas tenu d'audience, le processus auquel elle a eu recours peut être qualifié d'audience écrite.

40. Ensuite, dans *Imperial Oil Ltd. c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2009 ONFST 26, le

⁸ 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 RCS 919, au par. 24.

Tribunal des services financiers a reconnu que la surintendante peut décider de ne pas intervenir dans une affaire parce que, une fois son enquête terminée, elle a exercé sa fonction « quasi-judiciaire » et décidé de ne pas agir (sur le fondement des faits recueillis dans le cadre de son enquête). Nous concluons que c'est exactement ce que la surintendante a fait dans sa décision du 12 juillet 2018.

41. De plus, il nous est impossible d'accepter l'interprétation que la Ville a faite du paragraphe 73(1) de la *Loi sur les prestations de pension*. Ce paragraphe énonce en ces termes le droit de porter en appel devant notre Tribunal une ordonnance ou une décision du surintendant :

73(1) Si le surintendant rend une ordonnance ou une décision en vertu de la présente loi ou des règlements, la personne contre laquelle elle est rendue ou qui est touchée par elle peut en appeler au Tribunal dans les vingt jours qui suivent la signification à personne de l'ordonnance ou dans les trente jours de la date de l'ordonnance ou de la décision.

42. Le paragraphe 73(1) crée un droit très large d'interjeter appel d'une décision ou d'une ordonnance de la surintendante. Il n'exige pas, comme condition préalable à un appel, que l'ordonnance ou la décision de la surintendante soit de nature quasi-judiciaire. De plus, le paragraphe 73(1) ne limite pas le droit d'en appeler d'une décision ou d'une ordonnance que la surintendante a rendue en application de l'article 72. Si le législateur l'avait voulu ainsi, il l'aurait indiqué au paragraphe 73(1). La surintendante rend des décisions en vertu d'autres articles de la *Loi sur les prestations de pension*, et ces décisions peuvent être portées en appel devant notre Tribunal⁹.

B. Norme de contrôle

43. Pour les motifs qui suivent, nous concluons que le législateur avait l'intention d'habiliter le Tribunal à réviser la décision de la surintendante au regard de la norme de la décision correcte sans faire preuve de déférence.
44. La surintendante des pensions soutient que le Tribunal devrait faire preuve de déférence envers sa décision et y appliquer la norme de la décision raisonnable. À son avis, cette norme de contrôle est appropriée, car la surintendante possède une plus grande expertise que le Tribunal en matière de réglementation de l'industrie des pensions.
45. Les appelants font valoir qu'il ne s'agit pas en l'espèce du contrôle judiciaire d'une décision d'un tribunal spécialisé par un tribunal non spécialisé, mais plutôt d'un appel d'une décision rendue par un décideur spécialisé, la surintendante, devant un autre décideur spécialisé, le Tribunal. Selon les appelants, il n'y a donc pas lieu de faire preuve de déférence.
46. La Ville n'a pas pris position sur la question de la norme de contrôle.

⁹ *Association des policiers de Fredericton c. Nouveau-Brunswick (Surintendante des pensions)*, 2019 NBFCS 6.

47. La question que soulève la surintendante consiste à déterminer quelle est la norme de contrôle que le Tribunal doit appliquer lorsqu'il entend un appel d'une décision que la surintendante des pensions a rendue en vertu de la *Loi sur les prestations de pension*, L.N.-B. 1987, ch. P-5.1 [*la Loi sur les prestations de pension*].
48. La surintendante se fonde sur la décision que la Cour suprême du Canada a rendu dans *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, pour étayer la thèse selon laquelle la norme de la raisonnable devrait être appliquée à l'interprétation que fait un décideur administratif de sa loi constitutive. La surintendante invoque également l'extrait suivant de l'ouvrage de Sara Blake intitulé *Administrative Law in Canada*, 5^e éd., à la page 173 :

[TRADUCTION]

*Indépendamment de l'étendue que le droit d'appel semble avoir selon le libellé de la disposition d'appel, le degré de déférence dont l'organisme d'appel fait preuve envers la décision de l'instance inférieure peut dépendre d'un certain nombre d'autres facteurs, notamment la mesure dans laquelle la question portée en appel relève de l'expertise particulière du tribunal inférieur. Ces facteurs sont examinés plus en profondeur au chapitre 8. Dans le cas d'un appel d'une décision d'un tribunal inférieur devant un tribunal d'appel, c'est souvent le tribunal d'instance inférieure qui possède la plus grande expertise en raison de l'expérience pratique qu'il a acquise dans son travail quotidien sur le terrain. Pour cette raison, l'exercice de son pouvoir discrétionnaire devrait être traité avec déférence par le tribunal d'appel. **Cette approche pour déterminer la norme de contrôle qui est décrite au chapitre 8 peut être supplantée par un critère législatif que le tribunal d'appel est tenu d'appliquer.** [Les caractères gras sont de nous.]*

49. La Cour suprême du Canada a récemment clarifié la norme de la décision raisonnable dans l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, dans lequel elle a déclaré ce qui suit:

[13] Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable est une approche visant à faire en sorte que les cours de justice interviennent dans les affaires administratives uniquement lorsque cela est vraiment nécessaire pour préserver la légitimité, la rationalité et l'équité du processus administratif. Il tire son origine du principe de la retenue judiciaire et témoigne d'un respect envers le rôle distinct des décideurs administratifs. Toutefois, il ne s'agit pas d'une « simple formalité » ni d'un moyen visant à soustraire les décideurs administratifs à leur obligation de rendre des comptes. Ce type de contrôle demeure rigoureux.

[14] D'une part, les cours de justice doivent reconnaître la légitimité et la compétence des décideurs administratifs dans leur propre domaine et adopter une attitude de respect. D'autre part, les décideurs administratifs doivent adhérer à une culture de la justification et démontrer que l'exercice du pouvoir public qui leur est délégué peut être [TRADUCTION] « justifié aux yeux des citoyens et citoyennes sur les plans de la rationalité et de l'équité » : la très honorable B. McLachlin, « The Roles of Administrative Tribunals

and Courts in Maintaining the Rule of Law » (1998), 12 *R.C.D.A.P.* 171, p. 174 (soulignement supprimé); voir également M. Cohen-Eliya et I. Porat, « Proportionality and Justification » (2014), 64 *U.T.L.J.* 458, p. 467-470.

50. Nous convenons que la surintendante des pensions possède, en matière de pensions, une plus grande expertise que le Tribunal vu la compétence multidisciplinaire de ce dernier qui couvre quinze textes de loi. Nous convenons également que le rôle que la *Loi sur les prestations de pension* confère à la surintendante est important. Elle est chargée de la supervision générale du secteur des pensions¹⁰. Toutefois, la position que prend la surintendante, à savoir que son expertise justifie à elle seule l'application de la norme de contrôle de la décision raisonnable en cas d'appel de sa décision, n'est pas étayée par la jurisprudence.
51. De nombreuses cours de justice ont reconnu que la jurisprudence traitant de la détermination de la norme de contrôle dans un appel d'une décision d'un tribunal administratif devant une cour supérieure de justice ne s'applique pas à un appel d'une décision d'un décideur administratif devant un tribunal d'appel administratif¹¹. À notre avis, compte tenu de ce qui précède, l'arrêt *McLean* sur lequel se fonde la surintendante n'est pas applicable en l'espèce. Dans *McLean*, la Cour était saisie d'un appel d'une décision d'un comité de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario devant la Cour d'appel de l'Ontario; il ne s'agissait pas d'un appel d'une décision d'un décideur administratif de première instance devant un autre décideur administratif d'appel.
52. De récentes décisions ont adopté l'approche selon laquelle la question de savoir si un tribunal d'appel administratif devrait appliquer une norme de contrôle dépend du régime législatif applicable. Dans le récent arrêt *City Centre Equities Inc. c. Regina (City)*, 2018 SKCA 43, le juge d'appel Whitford, au nom de la Cour d'appel de la Saskatchewan, a procédé à un examen approfondi des différentes approches que renferme la jurisprudence canadienne avant de conclure que la détermination de la norme de contrôle applicable est une question d'interprétation des lois.
53. Il est maintenant bien établi en droit que, pour donner effet à l'intention du législateur, nous devons avoir recours à la méthode moderne d'interprétation selon laquelle il faut examiner les termes d'une loi dans leur contexte global et dans leur contexte particulier, selon l'objet de la loi et en suivant leur sens ordinaire et grammatical¹². Dans la présente instance, deux lois sont pertinentes : la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*, L.N.-B. 2013, ch. 30 et la *Loi sur les prestations de pension*.
54. La *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* est la loi habilitante

¹⁰ *Pension Law*, Kaplan et Frazer, 2^e édition, à la p. 130-1.

¹¹ *Paul c. Colombie-Britannique (Forest Appeals Commission)*, 2003 CSC 55; *British Columbia (Chicken Marketing Board) c. British Columbia (Marketing Board)*, 2002 BCCA 473; *Djossou c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 1080; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Huruglica*, 2016 CAF 93; *City Centre Equities Inc. c. Regina (City)*, 2018 SKCA 43.

¹² *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au par. 21.

du Tribunal. Elle énonce les pouvoirs que possède le Tribunal relativement à la « législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs » qui est définie à l'article 1 et comprend la *Loi sur les prestations de pension*. À notre avis, cette loi précise le contexte global dans lequel la *Loi sur les prestations de pension* doit être interprétée.

55. La *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* a été promulguée en 2013 et avait pour but de regrouper sous un seul chapeau la réglementation des services financiers et des services aux consommateurs dans la Province du Nouveau-Brunswick. Pour ce faire, la *Loi* a créé deux nouvelles entités : la Commission des services financiers et des services aux consommateurs et le Tribunal des services financiers et des services aux consommateurs. La Commission, par l'entremise de diverses instances chargées de la réglementation, comme la surintendante des pensions, assure la réglementation des secteurs des services financiers et des services aux consommateurs. Le Tribunal fait office de décideur indépendant dans ces mêmes secteurs.
56. Le Tribunal a deux fonctions principales. Il joue le rôle de décideur indépendant en agissant à titre de tribunal administratif de première instance lorsqu'il entend des requêtes, des motions et des procédures de mise à exécution. Il exerce également une fonction de surveillance indépendante en agissant à titre de tribunal administratif d'appel lorsqu'il entend les appels de décisions émanant d'instances chargées de la réglementation.
57. C'est dans ce contexte que nous examinons les objets de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*. Ils sont énoncés comme suit à l'article 2 :

Objets de la Loi

2. La présente loi a pour objet :

- a) de permettre à la Commission de fournir des services de réglementation qui protègent l'intérêt public tout en augmentant la confiance du public à l'égard des secteurs réglementés;
 - b) de lui permettre de diffuser la connaissance et de favoriser la compréhension des secteurs réglementés tout en mettant sur pied et en dirigeant des programmes d'éducation.
58. L'examen de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* révèle que celle-ci ne définit pas expressément la norme de contrôle applicable aux appels interjetés devant le Tribunal relativement aux décisions des instances chargées de la réglementation. La seule mention explicite d'un appel se trouve à l'article 1 de la *Loi* qui définit le terme « audience » en ces termes : « Sont assimilés à l'audience, les révisions et les appels ».
59. L'article 38 énonce les pouvoirs dont le Tribunal est investi relativement aux « audiences » en vertu

de la législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs, dont la *Loi sur les prestations de pension*. Le paragraphe 38(1) est ainsi libellé : « Lorsqu'il tient une audience en vertu de la législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs, le Tribunal est investi des mêmes pouvoirs que ceux qui sont conférés à la Cour du Banc de la Reine en matière d'actions civiles [...] ». Les pouvoirs énumérés au paragraphe 38(1) lui permettent notamment d'assigner un témoin et de le contraindre à comparaître, d'obliger un témoin à témoigner sous serment ou autrement et d'obliger un témoin à produire des documents. Le paragraphe 38(5) de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* prévoit que le Tribunal peut « trancher toute question de fait ou de droit soulevée dans le cadre d'une audience ». À notre avis, cela signifie que dans le cas d'un appel, le Tribunal peut réexaminer les faits et tirer ses propres conclusions de fait et de droit.

60. Le paragraphe 38(6) de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs* habilite le Tribunal à recevoir en preuve « toute déclaration, tout document, tout dossier, tout renseignement ou tout objet qui, à son avis, sont utiles à la résolution de l'affaire dont il est saisi », qu'ils soient ou non recueillis ou produits sous serment ou admissibles en preuve devant une cour de justice.
61. L'article 38 ne précise pas que ce pouvoir est inapplicable aux audiences qui constituent des appels. Nous concluons donc que les pouvoirs dont il est question à l'article 38 s'appliquent aussi bien aux procédures devant un tribunal de première instance qu'aux appels. L'article 38 confère au Tribunal, relativement aux appels interjetés en vertu de la législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs, des pouvoirs qui sont typiques des procédures devant un tribunal de première instance. Ces pouvoirs concernant les audiences montrent que le législateur a voulu que les appels interjetés en vertu de la législation en matière de services financiers et de services aux consommateurs soient menés de façon *de novo*, sans aucune déférence envers la décision de l'instance chargée de la réglementation.
62. C'est dans ce contexte général que nous passons maintenant à notre interprétation du contexte particulier de la *Loi sur les prestations de pension*. L'objet de la *Loi sur les prestations de pension* n'est pas expressément formulé dans le texte de la *Loi*. Dans l'arrêt *Association des policiers de Fredericton c. Surintendante des pensions*, 2016 NBFCS 2, notre Tribunal a traité en ces termes de l'objet ou du but de la *Loi sur les prestations de pension* :

[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), 1990 CanLII 6833 (ON CA), 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. [Le soulignement et les caractères gras sont de nous.]

63. Les articles 73 à 76 de la Loi sont les dispositions spécifiques traitant d'un appel d'une décision de la surintendante devant le Tribunal :

Renvoi au Tribunal

73(1) Si le surintendant rend une ordonnance ou une décision en vertu de la présente loi ou des règlements, la personne contre laquelle elle est rendue ou qui est touchée par elle peut en appeler au Tribunal dans les vingt jours qui suivent la signification à personne de l'ordonnance ou dans les trente jours de la date de l'ordonnance ou de la décision.

73(2) Abrogé : 2013, ch. 31, art. 23

73(3) Le Tribunal peut entendre toute affaire qui lui est renvoyée en vertu du présent article même si le délai imparti au paragraphe (1) n'a pas été observé.

73(4) Lorsqu'une affaire est portée en appel devant le Tribunal, toute ordonnance du surintendant ou toute décision qu'il a rendue relativement à cette affaire doit rester en suspens en attendant la décision du Tribunal, à moins que le Tribunal n'en décide autrement.

74 Abrogé : 2013, ch. 31, art. 23 1994, ch. 52, art. 4; 2013, ch. 31, art. 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

Ordonnances et dossiers du Tribunal

76(1) Dans une affaire qui est portée en appel devant lui en vertu de l'article 73, le Tribunal peut, après avoir entendu et examiné l'affaire, rendre une ordonnance

- a) confirmant la décision ou l'ordonnance du surintendant,
- b) annulant la décision ou l'ordonnance du surintendant et la remplaçant par une décision ou une ordonnance qu'à son avis, le surintendant aurait dû rendre, ou
- c) renvoyer l'affaire au surintendant pour une enquête plus poussée, avec des directives que le Tribunal juge indiquées,

et dans chaque cas, le Tribunal doit motiver sa décision et en aviser par écrit toutes les parties à la procédure.

- 64. L'article 73 confère le droit de porter une décision de la surintendante en appel devant le Tribunal. Les termes « peut en appeler » au paragraphe 73(1) ne donnent aucune indication de la norme de contrôle applicable, le cas échéant. Les termes « peut en appeler » ne peuvent se lire isolément du reste du régime législatif¹³.
- 65. L'article 75 énonce les droits de participation de la surintendante dans le cadre d'un appel de sa décision. Cet article a fait l'objet d'une décision de notre Tribunal dans *Fredericton Police Association c. Nouveau-Brunswick (Surintendante des pensions)*, 2019 NBFCST 12, et n'est d'aucun secours pour déterminer la norme de contrôle applicable.
- 66. L'article 76 donne bien quelques indices. Il accorde au Tribunal le droit d'annuler la décision de la surintendante et de la remplacer par la décision ou l'ordonnance qu'à son avis, la surintendante aurait dû rendre. La capacité de substituer sa propre conclusion et de rendre la décision correcte n'est pas caractéristique de la norme de contrôle de la décision raisonnable, qui exige que l'organisme de révision fasse preuve de « retenue judiciaire » et intervienne uniquement « lorsque cela est vraiment nécessaire pour préserver la légitimité, la rationalité et l'équité du processus administratif »¹⁴.
- 67. À notre avis, les articles 73 à 76 ont clairement pour objet d'habiliter le Tribunal à exercer une surveillance juridique indépendante des décisions de la surintendante des pensions. La *Loi sur les prestations de pension* n'exclut pas l'application de l'article 38 de la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*, qui énonce les pouvoirs du Tribunal en matière d'audiences, ce qui comprend les appels, comme nous l'avons vu plus haut. Ces pouvoirs sont applicables aux appels interjetés en vertu de la *Loi sur les prestations de pension*. Nous n'avons trouvé ni dans la *Loi sur la Commission des services financiers et des services aux consommateurs*, ni dans la

¹³ *BC Society for the Prevention of Cruelty to Animals c. British Columbia (Farm Industry Review Board)*, 2013 BCSC 2331; *Djossou c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 1080.

¹⁴ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, au par. 13.

Loi sur les prestations de pension une intention quelconque de la part du législateur d'obliger le Tribunal à appliquer la norme de contrôle de la décision raisonnable dans le cadre d'un appel d'une décision de la surintendante. Nous concluons qu'il a voulu que les appels interjetés en vertu de la *Loi sur les prestations de pension* soient menés de façon *de novo*, sans aucune déférence envers la décision des instances chargées de la réglementation.

C. Responsabilités des administrateurs, des répondants et des actuaires

68. Avant d'entamer notre analyse des moyens d'appel, il est également utile d'énoncer les responsabilités des administrateurs, des répondants et des actuaires d'un régime de pension.
69. Il incombe au répondant du régime ou à l'employeur de mettre sur pied le régime de pension, d'en modifier le texte et de le liquider. Le répondant du régime est également tenu de déduire les cotisations des salariés et de les remettre. Finalement, le répondant du régime communique à l'administrateur toute l'information dont ce dernier a besoin pour se conformer aux clauses du régime de pension ou à la législation en matière de pensions¹⁵. Lorsque le répondant d'un régime ne joue que ce rôle, il n'a aucune obligation fiduciaire envers les participants au régime¹⁶.
70. L'administrateur du régime est l'autorité ultime responsable de l'administration du régime et du placement du fonds de pension. Il doit notamment veiller à ce que le régime et le fonds de pension soient administrés conformément au texte du régime, à la *Loi sur les prestations de pension* et à ses règlements¹⁷. L'administrateur du régime a les responsabilités spécifiques suivantes : demander l'enregistrement du régime et déposer la documentation connexe, inscrire les salariés admissibles au régime de pension, communiquer ou divulguer régulièrement l'information voulue aux salariés comme cela est prescrit ou demandé, s'assurer du versement des cotisations de l'employeur et des participants, placer prudemment l'actif du fonds, verser les prestations aux salariés et aux bénéficiaires dans les délais prescrits, verser les prestations aux anciens conjoints et se conformer à tous les délais prescrits pour prendre les mesures nécessaires¹⁸. Il incombe également à l'administrateur du régime de déposer un rapport annuel de renseignements ainsi que des rapports additionnels¹⁹. L'administrateur du régime a l'obligation de veiller à ce que le régime soit révisé par un actuaire et qu'un rapport d'évaluation actuarielle soit préparé chaque année par un actuaire. Cela comprend notamment l'approbation du taux d'actualisation et de la marge pour écarts défavorables employés dans le rapport d'évaluation actuarielle. L'administrateur du régime doit alors déposer le rapport auprès de la surintendante dans les neuf mois de la date de l'examen.
71. L'administrateur du régime a envers les participants au régime un devoir particulier de diligence en sa qualité de fiduciaire dans le cadre de ses fonctions légales²⁰. De ce fait, il a l'obligation d'agir avec

¹⁵ *Loi sur les prestations de pension*, art. 20, 23 et 49.

¹⁶ *Pension Law*, à la p. 327, citant *Imperial Oil Ltd. c. Ontario (Superintendent of Pensions)* (1995), 18 CCPB 198.

¹⁷ *Loi sur les prestations de pension*, art. 14.

¹⁸ Ari Kaplan & Mitch Frazer, *Pension Law*, 2nd (Toronto: Irwin Law, 2013), aux p. 316-317.

¹⁹ *Loi sur les prestations de pension*, art. 15.

²⁰ *Burke c. Cie de la Baie d'Hudson*, 2010 CSC 34; *Sun Indalex Finance, LLC c. Syndicat des Métallos*, 2013 CSC 6.

loyauté et de bonne foi, et doit agir uniquement dans l'intérêt supérieur des bénéficiaires. L'administrateur du régime a le devoir absolu d'éviter tout conflit d'intérêts, que celui-ci soit réel ou apparent²¹.

72. Au Nouveau-Brunswick, la norme de diligence rigoureuse à laquelle sont tenus les administrateurs de régimes est énoncée à l'article 17 de la *Loi sur les prestations de pension* :

Devoir d'administrer avec soins, diligence et compétence

17(1) L'administrateur d'un régime de pension doit apporter à l'administration et aux placements du fonds de pension les soins, la diligence et la compétence qu'une personne d'une prudence normale exercerait pour la gestion des biens d'autrui.

17(2) L'administrateur ou, si l'administrateur est un comité des pensions ou un conseil des fiduciaires, un membre du comité ou du conseil qui est l'administrateur d'un régime de pension doit apporter à l'administration du régime de pension et à l'administration et aux placements du fonds de pension, toutes les connaissances et compétences pertinentes que l'administrateur ou ce membre possède ou devrait posséder en raison de sa profession, de ses affaires ou de sa vocation.

17(3) L'administrateur ou, si l'administrateur est un comité des pensions ou un conseil des fiduciaires, un membre du comité ou du conseil qui est l'administrateur d'un régime de pension ne doit pas sciemment autoriser que l'intérêt de cette personne entre en conflit avec ses fonctions et pouvoirs relatifs au fonds de pension.

73. L'article 18 de la *Loi sur les prestations de pension* habilite l'administrateur du régime à retenir les services de représentants, par exemple un actuaire, pour exécuter les actes nécessaires à l'administration du régime de pension et à l'administration et aux placements du fonds de pension :

18(1) L'administrateur d'un régime de pension peut employer un ou plusieurs représentants pour exécuter tout acte nécessaire à l'administration du régime de pension et à l'administration et aux placements du fonds de pension, lorsqu'il est raisonnable et prudent de le faire dans les circonstances.

18(2) L'administrateur d'un régime de pension qui emploie un représentant doit le choisir personnellement et être convaincu de son aptitude pour exécuter l'acte pour lequel le représentant est employé et l'administrateur doit exercer sur son représentant une surveillance prudente et raisonnable.

18(3) Un employé ou un représentant d'un administrateur est aussi soumis aux normes applicables à l'administrateur en vertu des paragraphes 17(1), (2) et (3).

74. En vertu du paragraphe 18(3), l'actuaire d'un régime de pension a envers les participants à ce régime les mêmes obligations fiduciaires que l'administrateur du régime.

²¹ Ari N. Kaplan, *Pension Law*, Irwin Law, Toronto, 2006, aux p. 323 et 336.

75. Un grand nombre des questions que soulève le présent appel découlent d'une délimitation imprécise des pouvoirs et des rôles respectifs de la Commission des pensions, en sa qualité d'administratrice du régime, et de la Ville, qui en est la promotrice. Il existe de nombreux cas dans lesquels la Ville, en sa qualité de promotrice du régime, a usurpé les pouvoirs de la Commission des pensions.

D. Caractère suffisant de l'enquête menée par la surintendante

76. Nous concluons que l'enquête que la surintendante a menée sur la plainte des syndicats manquait de rigueur, ce qui a eu une incidence sur l'issue de cette plainte.

77. Les appelants affirment que la surintendante n'a pas mené une enquête raisonnable et qu'elle a abdiqué ses pouvoirs d'enquête relativement à certains aspects de la plainte.

78. La Ville soutient au contraire que la surintendante a pris la plainte des appelants au sérieux et que son enquête sur les questions en cause satisfaisait aux obligations que lui impose la *Loi sur les prestations de pension*.

79. La surintendante fait valoir qu'elle a reçu des éléments de preuve et des observations des syndicats et de la Ville. Elle affirme en outre qu'un nombre considérable de pièces lui a été communiqué relativement aux questions soulevées dans la plainte et qu'elle les a toutes passées en revue. Finalement, elle soutient qu'elle a effectué un suivi auprès d'employés de la Ville et auprès de Mercer pour clarifier certains points ou combler les lacunes qu'elle avait constatées.

80. Dans le cadre de son mandat, qui consiste à assurer le respect et l'administration de la *Loi sur les prestations de pension*, la surintendante est tenue de faire enquête sur les plaintes alléguant un manquement à la *Loi sur les prestations de pension*. Ce faisant, la surintendante a l'obligation d'être sensible aux préoccupations des salariés. La surintendante doit également agir de manière proactive pour exiger le respect de la *Loi sur les prestations de pension*. Toute inobservation portée à son attention déclenche une obligation indépendante de faire enquête²².

81. Pour être adéquate, une enquête menée par un organe administratif doit répondre à deux conditions : la neutralité et la rigueur²³. Cependant, la surintendante doit utiliser ses pouvoirs d'enquête de manière raisonnable; il lui est interdit de se lancer dans une [TRADUCTION] « recherche à l'aveuglette libre de toute contrainte »²⁴. La surintendante dispose par ailleurs de larges pouvoirs qui lui permettent d'exiger la production de renseignements, de dossiers ou de documents²⁵.

82. À notre avis, l'enquête menée par la surintendante ne satisfaisait pas au critère de la rigueur. La

²² Ari Kaplan & Mitch Frazer, *Pension Law*, 2nd (Toronto: Irwin Law, 2013), à la p. 136.

²³ *Slattery c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1994] 2 C. F. 574 (1^{re} inst.), au par. 50, confirmé par (1996), 205 N.R. 383 (C.A.F.).

²⁴ *Sazant c. College of Physicians and Surgeons of Ontario*, 2012 ONCA 727, aux par. 154-156.

²⁵ *Loi sur les prestations de pension*, art. 78.3.

plainte des syndicats soulevait de graves allégations de conflit d'intérêts et de manquement aux devoirs fiduciaux de la part de Jane Blakely – une administratrice du régime. David Hughes – l'actuaire du régime – faisait également l'objet d'allégations sérieuses d'inconduite. Nous y reviendrons plus loin dans nos motifs. Nous savons que la surintendante n'était pas tenue de remuer ciel et terre dans son enquête. Toutefois, à notre avis, compte tenu de l'historique du différend, la nature des allégations obligeait la surintendante à obtenir des éléments de preuve de l'administratrice du régime – la Commission des pensions – pendant son enquête. Or, elle ne l'a pas fait. Elle n'a communiqué avec aucun des membres de la Commission des pensions pour obtenir des renseignements sur les rôles qu'avaient joué Jane Blakely ou David Hughes. De même, elle n'a pas obtenu les procès-verbaux des réunions de la Commission des pensions. L'obtention de ces documents n'aurait pas constitué une recherche à l'aveuglette. Une enquête moins rigoureuse aurait nécessairement comporté l'obtention, auprès de la Commission des pensions, d'éléments de preuve relatifs aux allégations de conflit d'intérêts et de manquement aux obligations fiduciaires de la part d'un membre de la Commission ainsi qu'aux allégations d'inconduite de la part de l'actuaire du régime. Comme nous le verrons plus loin, la preuve montre clairement que Jane Blakely et David Hughes ont tous deux eu un comportement conflictuel et ont tous deux manqué à leurs obligations fiduciaires.

E. Rapport d'évaluation actuarielle révisé pour 2016 et demande de nomination d'un actuaire indépendant

83. Nous concluons que la surintendante a commis une erreur en acceptant le taux d'actualisation fixé dans l'évaluation actuarielle révisée au 1^{er} avril 2016 préparée par Mercer. Nous concluons également que la surintendante a commis une erreur en omettant d'ordonner à l'administratrice du régime de retenir les services d'un actuaire indépendant.

Pouvoir d'ordonner une analyse par un actuaire indépendant

84. Nous concluons que la surintendante, et par extension notre Tribunal, a le pouvoir d'ordonner à l'administrateur d'un régime de nommer un actuaire et de lui donner les directives qu'elle juge utiles, notamment en matière d'impartialité et d'indépendance.
85. Les appelants font valoir que s'il existe des motifs raisonnables et probables de conclure à l'existence de l'une des circonstances mentionnées au paragraphe 72(2) de la *Loi sur les prestations de pension*, la surintendante possède alors le pouvoir d'ordonner qu'une évaluation actuarielle soit effectuée par un actuaire indépendant conformément au paragraphe 72(1) de la *Loi*. Dans leurs *Avis d'appel*, les appelants demandent au Tribunal d'ordonner à la Ville de procéder à de nouvelles évaluations au titre des années 2013 à 2017, évaluations qui seraient effectuées par un cabinet d'actuaires indépendant choisi par les participants au nouveau régime ou par les membres de la Commission des pensions qui aura été rétablie, ou par les deux.
86. Pour sa part, la surintendante soutient qu'elle n'a pas compétence pour ordonner que de nouvelles évaluations soient effectuées par un actuaire indépendant. Elle estime que la définition du terme « actuaire » dans le *Règlement 91-195* pris en vertu de la *Loi sur les prestations de pension* l'interdit.

Aux termes de la *Loi sur les prestations de pension*, c'est à l'administrateur du régime de pension qu'il incombe de retenir les services de l'actuaire d'un régime de pension et de lui donner des directives relativement aux évaluations actuarielles. La surintendante prétend que son pouvoir ne va pas jusqu'à ordonner que les évaluations soient effectuées par un actuaire indépendant, car il ne s'agirait pas alors d'un actuaire au sens de la définition qui se trouve dans le *Règlement 91-195*.

87. La Ville soutient qu'il n'y a rien dans la *Loi sur les prestations de pension* qui habilite la surintendante, et par extension le Tribunal, à ordonner à l'administrateur de retenir les services d'un cabinet d'actuaire en particulier ou à prescrire la manière de choisir un cabinet. Selon la Ville, le paragraphe 18(2) de la *Loi sur les prestations de pension* indique clairement que l'actuaire d'un régime doit être choisi personnellement par l'administrateur du régime, qui doit exercer une surveillance sur lui. La Ville prétend que la surintendante n'a pas compétence pour s'ingérer dans ce choix.
88. À notre avis, il ne s'agit pas de déterminer si la surintendante aurait dû choisir l'actuaire comme tel, mais plutôt de se demander si elle était habilitée à ordonner à l'administrateur du régime de nommer un actuaire indépendant pour un régime de pension.
89. Nous concluons que ni la surintendante ni le Tribunal n'ont le pouvoir de choisir un cabinet d'actuaire. Le terme « actuaire » est défini à l'article 2 du *Règlement 91-195* pris en vertu de la *Loi sur les prestations de pension*. La définition indique clairement que l'actuaire doit être nommé par l'administrateur du régime :
- « actuaire » désigne, relativement à un régime de pension, un Fellow de l'Institut Canadien des Actuaires nommé par l'administrateur du régime, directement ou à titre de salarié d'une entreprise, pour effectuer des évaluations et autres tâches devant être accomplies en vertu du régime, de la Loi ou des règlements.*
90. L'article 18 de la *Loi sur les prestations de pension* précise que l'administrateur du régime doit choisir personnellement l'actuaire du régime et être convaincu de son aptitude pour exécuter l'acte pour lequel il ou elle est employé. À notre avis, l'aptitude signifie nécessairement que l'actuaire en cause est en mesure de rendre des services actuariels impartiaux et de respecter ses obligations fiduciaires. Cet article impose également à l'administrateur du régime l'obligation d'exercer une surveillance sur l'actuaire. Le paragraphe 10.1.1 du texte du régime de pension des policiers et des pompiers confère également à l'administrateur du régime le pouvoir de retenir les services d'un actuaire²⁶.
91. Il nous est cependant impossible d'accepter l'argument selon lequel la surintendante n'a pas compétence lorsqu'elle examine le choix de l'actuaire. Accepter un tel argument signifierait que le choix de l'actuaire par l'administrateur d'un régime n'est jamais soumis à la supervision réglementaire de la surintendante. Or, aux termes de la *Loi sur les prestations de pension*, la surintendante est investie [TRADUCTION] « d'une vaste compétence et de pouvoirs étendus en matière d'administration et de contrôle relativement à l'administration, au fonctionnement et à la cessation d'un régime de

²⁶ Pièce R-2, p. 67.

pension »²⁷. Rien dans la *Loi sur les prestations de pension* ou dans la définition du terme « actuaire » dans le *Règlement 91-195* n'empêche la surintendante d'exercer un rôle de surveillance en ce qui concerne la nomination ou la conduite d'un actuaire, lorsque cela est nécessaire. Cet argument est incompatible avec l'objet de la *Loi sur les prestations de pension*, qui est « [d']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 »²⁸.

92. Nous concluons que le pouvoir de l'administrateur du régime de nommer un actuaire n'est pas un droit absolu; il est conditionné par la capacité de l'actuaire de se conformer aux obligations fiduciaires énoncées à l'article 18 de la *Loi sur les prestations de pension*. À notre avis, lorsque l'actuaire est incapable de s'acquitter de ces obligations fiduciaires, il ne devrait pas être nommé comme actuaire du régime ni être autorisé à continuer à offrir ses services au régime de pension. La surintendante est clairement tenue de veiller à ce que l'actuaire du régime se conforme à ces obligations fiduciaires.
93. En sollicitant une ordonnance pour qu'une analyse soit effectuée par un actuaire indépendant, les syndicats demandaient à la surintendante de rendre une ordonnance réparatoire. Le paragraphe 72(1) de la *Loi sur les prestations de pension* confère à la surintendante le pouvoir de rendre des ordonnances réparatoires si elle a des « motifs raisonnables et probables » de croire à l'existence de l'une des circonstances mentionnées au paragraphe 72(2). Si elle a cette conviction, la surintendante jouit d'un pouvoir très large pour ordonner qu'un administrateur ou « toute autre personne que le surintendant estime qualifiée dans les circonstances, prenne ou s'abstienne de prendre une mesure quelconque relative à un régime de pension ». Nous reproduisons les extraits pertinents de l'article 72 :

72(1) Le surintendant peut, dans les circonstances mentionnées au paragraphe (2), exiger par une ordonnance écrite qu'un administrateur ou toute autre personne que le surintendant estime qualifiée dans les circonstances, prenne ou s'abstienne de prendre une mesure quelconque relative à un régime de pension, à un fonds de pension ou à un arrangement d'épargne-retraite prescrit aux fins du sous-alinéa 36(1)a)(ii).

72(2) Le surintendant peut rendre une ordonnance en vertu du présent article si, fondé sur des motifs raisonnables et probables, il est d'avis

a) que le régime de pension, le fonds de pension ou l'arrangement d'épargne-retraite prescrit n'est pas administré conformément à la présente loi, aux règlements ou au régime de pension,

b) que le régime de pension ou l'arrangement d'épargne-retraite prescrit n'est

²⁷ Ari Kaplan & Mitch Frazer, *Pension Law*, 2nd (Toronto: Irwin Law, 2013), à la p. 132.

²⁸ *Monsanto Canada Inc. c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2004 CSC 54, au par. 38.

pas conforme à la présente loi et aux règlements,

c) que l'administrateur du régime de pension, l'employeur ou toute autre personne enfreint une disposition de la présente loi ou des règlements,

c.1) que l'administrateur du régime de pension objet de l'entente multilatérale conclue en vertu de l'article 93.3, l'employeur ou toute autre personne enfreint une disposition de cette entente,

d) que les hypothèses ou méthodes utilisées dans la préparation d'un rapport requis en vertu de la présente loi ou des règlements relativement à un régime de pension ne sont pas pertinentes,

e) que les hypothèses ou méthodes utilisées dans la préparation d'un rapport requis en vertu de la présente loi ou des règlements relativement à un régime de pension dérogent aux principes actuariels généralement acceptés,

f) qu'un rapport soumis relativement à un régime de pension ne répond pas aux exigences et conditions de la présente loi, des règlements ou du régime de pension,

g) qu'un rapport ou une formule soumis relativement à un arrangement d'épargne-retraite prescrit ne répond pas aux exigences et conditions de la présente loi, des règlements ou de l'arrangement d'épargne-retraite prescrit, ou

h) qu'il y a insuffisance de fonds pour verser les pensions ou les prestations ou qu'une telle insuffisance est vraisemblable.

72(3) Dans une ordonnance rendue en vertu du présent article, le surintendant peut préciser la ou les dates auxquelles, ou la ou les périodes de temps durant lesquelles, la personne qui fait l'objet de l'ordonnance doit se conformer à l'ordonnance.

72(4) Une ordonnance rendue en vertu de l'alinéa (2)d), e) ou f) peut comprendre, mais n'est pas limitée à, l'exigence de préparer un nouveau rapport et l'indication des hypothèses ou méthodes ou des deux à être utilisées dans la préparation du nouveau rapport.

94. À notre avis, le pouvoir de rendre une ordonnance visant « *toute autre personne* » comprend un actuaire. De plus, dans leurs allégations au sujet de la conduite de Mercer et de David Hughes, les syndicats accusent ces derniers d'avoir manqué aux obligations fiduciaires que leur impose l'article 18 de la *Loi sur les prestations de pension*. De telles allégations sont couvertes par les termes « que [...] toute autre personne enfreint une disposition de la présente loi ou des règlements » à l'alinéa 72(2)c).

Le paragraphe 72(1) habilitait la surintendante à rendre une ordonnance réparatoire à condition qu'il existe des motifs raisonnables et probables de conclure que Mercer ou David Hughes manquaient à leurs obligations fiduciaires envers les participants au régime des policiers et des pompiers. C'était effectivement le cas comme nous l'expliquerons ci-après.

95. Nous concluons que le pouvoir de la surintendante d'ordonner que l'administrateur du régime ou toute autre personne « *prenne ou s'abstienne de prendre une mesure quelconque relative à un régime de pension* » est suffisamment large pour ordonner à l'administrateur du régime, qu'il s'agisse de la Commission des pensions ou du conseil municipal, d'obtenir d'un actuaire indépendant une analyse du taux d'actualisation qui a été appliqué dans le rapport d'évaluation actuarielle révisé au 1^{er} avril 2016. Il est aussi suffisamment large pour lui permettre de rendre les ordonnances réparatoires suivantes :

- a) ordonner à un actuaire de cesser de fournir des services actuariels à un régime de pension;
- b) ordonner à l'administrateur d'un régime de mettre fin aux services de son actuaire;
- c) ordonner à l'administrateur d'un régime de nommer un autre actuaire conformément aux directives qu'elle juge utiles, notamment en matière d'impartialité et d'indépendance.

96. Un actuaire que l'administrateur du régime a nommé conformément aux directives que la surintendante a énoncées dans une ordonnance réparatoire est un actuaire au sens du *Règlement 91-195* et de l'article 18 de la *Loi sur les prestations de pension*. L'actuaire est nommé par l'administrateur du régime, qui doit exercer une surveillance sur lui.

97. L'expression « motifs raisonnables et probables » au paragraphe 72(2) de la *Loi sur les prestations de pension* n'a pas été examinée par les tribunaux. Dans l'arrêt *R. c. Shepherd*, 2009 CSC 35, la Cour suprême du Canada s'est penchée sur cette expression dans le contexte d'une infraction prévue à l'article 253 du *Code criminel*. La Cour a déclaré que cette norme comportait un élément subjectif et un élément objectif : il faut croire sincèrement que le suspect a commis l'infraction (l'élément subjectif) et cette croyance doit être fondée sur des motifs raisonnables (l'élément objectif). Les tribunaux ont conclu que les motifs raisonnables et probables doivent :

- être fondés sur :
 - des inférences raisonnables et précises tirées des faits connus se rapportant à la situation;
 - une possibilité sérieuse fondée sur une preuve crédible;
 - des renseignements incontestables et crédibles; ou
 - des éléments de preuve crédibles suffisants;
- ou être :
 - une opinion objective justifiable;
 - une croyance que toute personne raisonnable qui se mettrait à la place de cette personne

- croirait être fondée sur des motifs raisonnables et probables; ou
- o justifiables d'un point de vue objectif²⁹.

98. Si l'on applique ces principes au paragraphe 72(2) de la *Loi sur les prestations de pension*, cela signifierait que la surintendante doit avoir une croyance sincère quant à l'existence de l'une des circonstances mentionnées au paragraphe 72(2) et que cette croyance doit se fonder sur des motifs raisonnables.
99. Nous passons maintenant au pouvoir du Tribunal de rendre une ordonnance réparatoire. L'article 76 de la *Loi sur les prestations de pension* prévoit qu'après avoir entendu un appel de la décision de la surintendante, le Tribunal peut, entre autres, annuler la décision et la remplacer par « *une décision ou une ordonnance qu'à son avis, le surintendant aurait dû rendre* ». Nous concluons que le Tribunal est habilité à rendre les ordonnances mentionnées au paragraphe 95 ci-dessus.
100. Nous passons à l'analyse du taux d'actualisation utilisé dans le rapport d'évaluation actuarielle révisé pour l'année 2016 qui a été préparé par Mercer.

Rapport d'évaluation actuarielle pour 2016

101. La surintendante n'aurait pas dû accepter le rapport d'évaluation actuarielle révisé pour 2016 qui a été préparé par Mercer étant donné que David Hughes était en conflit d'intérêts et avait manqué à ses obligations fiduciaires envers les participants au régime des policiers et des pompiers.
102. Les appelants font valoir qu'au moment où Mercer a présenté le rapport d'évaluation actuarielle révisé pour 2016, il y avait des motifs légitimes d'être préoccupé par le fait que ce rapport recommandait un taux d'actualisation qui se trouvait à l'extrémité supérieure admissible dans le but de promouvoir les intérêts de la Ville, soit d'injecter des fonds additionnels dans le régime de la Ville afin de contrer la décision que le Tribunal avait rendue en 2016. Ce faisant, Mercer avait privilégié les intérêts de la Ville au détriment de ceux des policiers et pompiers participants. Les appelants prétendent que la surintendante a commis une erreur en ne demandant pas que les services d'un second cabinet d'actuares soient retenus pour fournir une opinion indépendante sur le taux d'actualisation qui devait s'appliquer à l'évaluation pour 2016.
103. Selon la Ville, le bureau de la surintendante a procédé à un examen approfondi du rapport d'évaluation actuarielle révisé pour 2016 et a conclu qu'il satisfaisait à la *Loi sur les prestations de pension* en ayant recours à des hypothèses et à des taux d'actualisation qui se situaient dans les fourchettes acceptables pour le régime des policiers et des pompiers. La Ville prétend que les appelants n'ont présenté aucune preuve qui laisserait entendre que les évaluations révisées ne protègent pas les intérêts des participants au régime.

²⁹ Robert W. MacAulay & James L.H. Sprague, *Hearings Before Administrative Tribunals*, 5^e éd. (Toronto: Thomson Reuters Canada Limited, 2016), aux p. 5-36 et 5-37.

104. La surintendante affirme qu'elle a accepté le taux d'actualisation que Mercer a utilisé dans son rapport d'évaluation révisé pour 2016 parce qu'il était conforme aux principes actuariels généralement acceptés et qu'il était approprié pour le régime des policiers et des pompiers. Selon la surintendante, il n'existe aucune preuve crédible à l'appui de la thèse des appelants. La surintendante ajoute qu'elle ne pouvait rendre une ordonnance sous le régime du paragraphe 72(1) de la *Loi sur les prestations de pension* que si elle avait des motifs raisonnables et probables de croire à l'existence de l'une des trois circonstances suivantes : (1) les hypothèses ou méthodes utilisées par l'expert ne sont pas pertinentes relativement à un régime de pension (alinéa 72(2)d)); (2) les hypothèses ou méthodes utilisées dans la préparation du rapport dérogent aux principes actuariels généralement acceptés (72(2)e)); ou (3) il est vraisemblable qu'il y aura insuffisance de fonds pour verser les pensions ou les prestations (72(2)h)). Selon la surintendante, aucune de ces circonstances n'existait.
105. L'importance de choisir un taux d'actualisation approprié pour un régime de pension ne devrait pas être minimisée. Brendan George, que le Tribunal a reconnu comme témoin expert dans le domaine des services actuariels, a expliqué que le taux d'actualisation consiste à estimer au mieux le rendement futur prévu des placements et à décider ensuite d'une marge de prudence (la marge pour écarts défavorables). Il a déclaré dans son témoignage que le taux d'actualisation est l'hypothèse la plus importante de l'évaluation actuarielle de la capitalisation étant donné que le rendement obtenu sur les placements a une incidence déterminante sur le coût à long terme et la viabilité du régime de pension³⁰.
106. Compte tenu de l'importance du taux d'actualisation pour le fonds de pension, la recommandation d'un taux d'actualisation est au nombre des obligations fiduciaires de l'actuaire envers les participants au régime. L'actuaire doit agir dans l'intérêt supérieur des participants au régime lorsqu'il recommande un taux d'actualisation.
107. Le manque de rigueur de l'enquête menée par la surintendante est particulièrement évident dans le présent moyen d'appel. La surintendante n'a ni obtenu ni pris en considération la preuve suivante : (1) les rapports et l'interaction entre David Hughes et la Ville; (2) le témoignage des membres de la Commission des pensions; (3) les procès-verbaux des réunions de la Commission des pensions; (4) la correspondance entre les représentants de la Ville et David Hughes. Comme nous le verrons plus loin, cette preuve était très pertinente pour traiter de l'allégation des syndicats que Mercer et David Hughes agissaient selon les directives de la Ville plutôt que selon celles de la Commission des pensions.
108. L'actuaire doit suivre les instructions de l'administrateur du régime et éviter les conflits d'intérêts³¹. Brendan George a témoigné que le client de l'actuaire du régime est l'administrateur du régime³². M. George a précisé que lorsqu'un régime de pension est administré par une Commission, l'actuaire devrait communiquer avec tous les membres de la Commission ou avec la personne que celle-ci

³⁰ Transcription de l'audience, p. 426-427.

³¹ *Loi sur les prestations de pension*, art. 18.

³² Transcription de l'audience, p. 416.

désigne, par exemple son président³³.

109. Du 31 mars 2013 au 27 novembre 2017, l'administrateur du régime des policiers et des pompiers était la Commission des pensions. Nous concluons qu'au cours de cette période, David Hughes était tenu de prendre ses instructions de la Commission, ce qu'il aurait dû le savoir. Blair Sullivan, représentant des pompiers au sein de la Commission des pensions, a témoigné que la Commission n'avait pas autorisé Mercer ou David Hughes à traiter avec une personne désignée par la Commission³⁴.
110. La preuve sur laquelle nous reviendrons plus en détail montre que M. Hughes prenait ses instructions de deux employées de la Ville : Tina Tapley et Jane Blakely. Tina Tapley était la trésorière de la Ville et n'occupait aucun poste au sein de la Commission des pensions. M^{me} Blakely, pour sa part, occupait le poste de directrice de l'orientation stratégique et des services de consultation de la Ville; elle était également conseillère juridique désignée de la Ville pour les questions de pension et membre de la Commission des pensions. Blair Sullivan a témoigné que la Commission des pensions n'avait pas autorisé Mercer ou David Hughes à traiter avec Jane Blakely. Il a également précisé que la Commission des pensions n'avait pas autorisé M^{me} Blakely à agir en son nom³⁵. Ce témoignage n'a pas été contesté. Par conséquent, nous concluons que les nombreuses communications de M. Hughes avec M^{me} Blakely ont été faites en sa capacité d'employée de la Ville puisqu'elle n'a jamais été désignée par la Commission des pensions.
111. En mars 2017, M. Hughes préparait un projet de rapport d'évaluation actuarielle pour l'année 2016. Il a communiqué ce projet à Tina Tapley et à Jane Blakely pour obtenir leurs observations. Il a également rencontré M^{me} Blakely pour revoir sa présentation avant que celle-ci ne soit soumise à la Commission des pensions³⁶. La Ville a indiqué à M. Hughes qu'elle plafonnait les taux de cotisation au régime des policiers et des pompiers à 9 % à partir du 1^{er} avril 2016³⁷.
112. La Ville a convoqué une réunion d'urgence de la Commission des pensions pour le 17 mars 2017³⁸. Lors de cette réunion, M. Hughes a présenté des rapports d'évaluation actuarielle révisés pour les années 2013, 2014 et 2015 ainsi que le projet de rapport d'évaluation actuarielle pour l'année 2016. Il a indiqué que, conformément à la décision que le Tribunal avait rendue en 2016, la répartition des éléments d'actif entre le régime des policiers et des pompiers et le régime de la Ville devait se faire au moyen de la méthode de répartition fondée sur une évaluation de solvabilité. L'application de cette méthode permettait à M. Hughes de conclure que les cotisations au régime des policiers et des pompiers étaient plus élevées que ce qui était nécessaire pour les années 2013 à 2015. Il a indiqué que les cotisations seraient réduites rétroactivement à l'année 2013 – date de répartition des

³³ Transcription de l'audience, p. 417.

³⁴ Transcription de l'audience, p. 56 et 115.

³⁵ Transcription de l'audience, p. 56 et 115.

³⁶ Pièce A-1, p. 7.

³⁷ Pièce A-1, p. 7; dossier, p. 647-648.

³⁸ Dossier, p. 620.

éléments d'actif entre les deux régimes³⁹. Il a ajouté que le trop-perçu de cotisations depuis 2013 serait remboursé aux participants au régime et à la Ville. M. Hughes recommandait également que les taux de cotisation soient ramenés à 9 %, tant pour les salariés que pour la Ville, à partir de 2016. Pour l'évaluation de 2016, M. Hughes recommandait un taux d'actualisation de 6,2 % avec une marge pour écarts défavorables de 0 %. La Commission des pensions a voté en faveur des recommandations de M. Hughes⁴⁰.

113. Au cours de la réunion, Blair Sullivan a demandé ce qu'il adviendrait de la part du trop-perçu de cotisations qui revenait à la Ville. M. Hughes a répondu que les cotisations remboursées à la Ville seraient injectées dans le régime de la Ville⁴¹.
114. Le lendemain, Blair Sullivan a envoyé au président de la Commission des pensions une lettre dans laquelle il lui faisait part de ses préoccupations au sujet de la présentation de M. Hughes. M. Sullivan indiquait que la Commission avait été forcée de prendre des décisions qui n'étaient pas dans l'intérêt supérieur du régime et que l'on n'avait présenté à ses membres ni l'information nécessaire, ni des options viables pour répondre au mieux aux besoins financiers du régime. Il indiquait que les modifications que l'on se proposait d'apporter aux taux de cotisation auraient des répercussions négatives d'environ 700 000 \$ par an, une somme importante étant donné que le régime avait un déficit de solvabilité de 50 millions de dollars. M. Sullivan craignait également que la nouvelle formule de financement préconisée pour l'année 2016 ne puisse résister aux fluctuations des marchés car elle reposait sur un taux de rendement annuel stable, ce qui n'était pas logique au vu des faibles rendements obtenus en 2015. M. Sullivan demandait la convocation d'une réunion d'urgence de la Commission des pensions dans le but de réexaminer les décisions qu'elle avait prises le 17 mars 2017.
115. M. Hughes a fait part de ses observations au sujet de la lettre que M. Sullivan a adressée à John MacDermid (le président de la Commission), Jane Blakely et Tina Tapley⁴².
116. Lors de la réunion suivante de la Commission des pensions, qui s'est tenue le 25 avril 2017, les représentants des policiers et des pompiers ont fait valoir que les décisions prises le 17 mars 2017 étaient préjudiciables à l'intérêt supérieur des participants au régime des policiers et des pompiers. Ils ont présenté une motion visant à suspendre ces décisions. Ils ont également introduit une motion visant à [TRADUCTION] « obtenir des avis actuariels et juridiques qui seraient indépendants de ceux obtenus par la Ville », laissant ainsi entendre que Mercer était au service de la Ville⁴³. La Commission a adopté ces motions, révoquant ainsi son approbation des rapports d'évaluation actuarielle révisés pour les années 2013 à 2015 et le projet de rapport d'évaluation actuarielle pour l'année 2016. À aucun moment après la réunion du 25 avril 2017, la Commission des pensions a-t-elle approuvé les rapports d'évaluation actuarielle révisés pour les années 2013 à 2015 ou le rapport d'évaluation

³⁹ Pièce R-6, p. 530.

⁴⁰ Dossier, p. 326 et 331.

⁴¹ Pièce R-6, p. 531.

⁴² Pièce A-1, p. 14.

⁴³ Pièce A-7, p. 557-558.

actuarielle initial pour l'année 2016.

117. Le 8 mai 2017, David Hughes a assisté à une réunion du conseil municipal à laquelle il a présenté le projet de rapport d'évaluation actuarielle pour l'année 2016. Le conseil municipal a approuvé le taux d'actualisation de 6,2 % assorti d'une marge pour écarts défavorables de 0 % qui avait été utilisé dans le rapport d'évaluation actuarielle pour 2016, et il a chargé M. Hughes de déposer ce rapport auprès de la surintendante. Dans la lettre du 10 mai 2017 qu'elle a adressée aux syndicats représentant les policiers et les pompiers, Tina Tapley confirme que le conseil municipal a adopté les résolutions suivantes :
- l'hypothèse d'un taux d'actualisation de 6,2 % par an est confirmée pour l'évaluation actuarielle pour 2016;
 - la Ville confirme qu'à ce stade, il n'est pas prévu d'apporter de modifications aux prestations offertes par le régime;
 - un taux de cotisation de 9 % sera appliqué à partir du 1^{er} avril 2016;
 - l'actuaire du régime est chargé de préparer et de déposer d'ici le 30 juin 2017 le rapport actuariel au 1^{er} avril 2016 pour le régime des policiers et des pompiers représentés par l'unité de négociation⁴⁴.
118. La Ville n'avait pas le pouvoir d'approuver le taux d'actualisation retenu pour le rapport d'évaluation actuarielle pour 2016. Elle n'était pas non plus habilitée à charger Mercer (ou David Hughes), en sa qualité d'actuaire du régime, de préparer et de déposer le rapport actuariel. Ce pouvoir appartenait à la Commission des pensions à titre d'administratrice du régime. La Ville l'a reconnu lors de l'audience⁴⁵. La participation de M. Hughes à la réunion du 8 mai montre clairement qu'il recevait ses instructions de la Ville plutôt que de la Commission des pensions.
119. M. Hughes savait que le taux d'actualisation devait être approuvé par la Commission des pensions en sa qualité d'administratrice du régime. Il savait également que la Commission des pensions avait révoqué son approbation du rapport d'évaluation actuarielle pour l'année 2016⁴⁶. Nous concluons que David Hughes savait qu'il n'avait pas l'approbation de la Commission des pensions pour présenter les rapports d'évaluation actuarielle révisés pour les années 2013 à 2015 ainsi que le rapport d'évaluation actuarielle initial pour 2016. Malgré cela, M. Hughes a déposé le rapport d'évaluation actuarielle pour l'année 2016 auprès de la surintendante le 11 juillet 2017⁴⁷.
120. Le 31 juillet 2017, les syndicats ont envoyé à la surintendante leur lettre de plainte dans laquelle ils alléguaient que le rapport d'évaluation actuarielle pour 2016 était entaché d'un vice fondamental et violait la *Loi sur les prestations de pension*. Ils alléguaient également que la Commission des pensions n'avait pas approuvé le taux d'actualisation de 6,2 % et la marge pour écart défavorable de 0 % qui étaient appliqués dans le rapport d'évaluation actuarielle pour 2016. Autrement dit, les syndicats

⁴⁴ Dossier, p. 647-648.

⁴⁵ Transcription de l'audience, p. 636.

⁴⁶ Dossier, p. 647 et 832-833; pièce A-1, p. 60 et p. 69; pièce A-9, p. 186.

⁴⁷ Dossier, p. 155.

alléguaient que le rapport avait été présenté sans l'approbation de la Commission des pensions⁴⁸.

121. Dans un courriel daté du 9 août 2017 adressé à David Hughes, la surintendante indiquait qu'elle avait examiné le rapport d'évaluation actuarielle (REA) pour 2016 et qu'elle avait quelques questions et préoccupations :

[TRADUCTION]

Nous observons que le régime a eu un rendement négatif (-3,75 %) d'avril 2015 à avril 2016. Toutefois, le taux de rendement présumé sur une base de permanence, qui était fixé à 5,3 % dans le REA pour 2015, a été porté à 6,2 % dans le REA en cause. Comment une telle augmentation se justifie-t-elle? Nous la trouvons beaucoup trop élevée, en particulier pour un régime qui bénéficie d'une dispense de l'obligation de cotiser relativement au déficit de solvabilité. L'utilisation de ce taux plus élevé a réduit les passifs évalués sur une base de permanence d'environ huit millions de dollars, ce qui [soulève] d'importantes préoccupations. Généralement, nous voyons une hausse des passifs évalués sur une base de permanence d'une année sur l'autre, notamment lorsqu'il y a eu peu de changement dans le nombre de participants au régime, comme c'est le cas ici (seulement quatre participants actifs de moins et quatre participants retraités de plus). Par conséquent, le coût normal pour le régime, qui était de 3,2 millions de dollars dans le REA précédent, est tombé à 2,67 millions de dollars dans ce REA. Veuillez expliquer ce changement et sa justification.⁴⁹

122. M. Hughes a répondu que le changement d'hypothèse relativement au taux d'actualisation qui était passé de 5,3 % par an pour 2015 à 6,2 % par an pour 2016 était attribuable à la réduction de la marge pour écarts défavorables. Il a ajouté ce qui suit : [TRADUCTION] « pour l'évaluation pour 2015, nous avons reçu l'instruction d'utiliser une marge de 0,9 % par an alors que l'on nous avait demandé d'utiliser zéro pour 2016 ». ⁵⁰

123. Le 24 août 2017, la surintendante a rejeté le rapport d'évaluation actuarielle pour 2016. Elle a indiqué que le taux d'actualisation de 6,2 % [TRADUCTION] « ne concordait » avec aucun des autres rapports d'évaluation pour 2016 qui avaient été déposés à son bureau et qu'il était supérieur de un pour cent aux taux adoptés comme hypothèse par d'autres régimes. Dans son courriel à M. Hughes, la surintendante se disait également préoccupée par le fait que le rapport lui avait été soumis sans l'approbation de la Commission des pensions :

[TRADUCTION]

J'ai été informée que la Commission n'accepte pas et n'a pas accepté la modification du taux d'actualisation et la suppression de la marge pour écarts défavorables et qu'elle a adopté une motion rejetant ces changements. Je suppose qu'il doit exister

⁴⁸ Dossier, p. 542 et 546.

⁴⁹ Dossier, p. 769-770.

⁵⁰ Dossier, p. 768-769.

des procès-verbaux des réunions de la Commission et j'aimerais qu'ils me soient communiqués étant donné que l'information qui m'a été fournie est contradictoire⁵¹.

124. Il n'existe aucune preuve confirmant que la surintendante a reçu les procès-verbaux des réunions de la Commission des pensions. De plus, aucun élément de preuve n'indique que la surintendante ait directement demandé ces procès-verbaux à la Commission des pensions. Vu les réserves exprimées, elle aurait dû le faire.
125. Si la surintendante avait mené une enquête rigoureuse, elle aurait découvert que c'était la Ville, et non la Commission des pensions, qui avait donné à M. Hughes l'instruction d'utiliser le taux d'actualisation de 6,2 %.
126. La Ville ne nie pas que David Hughes a soumis le rapport d'évaluation actuarielle pour 2016 sans l'approbation de la Commission des pensions. Elle affirme cependant que la question est théorique puisque la surintendante a rejeté l'évaluation initiale pour 2016 et que celle-ci a donc dû être révisée et soumise de nouveau⁵². Nous ne sommes pas de cet avis. Comme nous le verrons plus loin, en soumettant des évaluations sans avoir obtenu l'approbation de la Commission, M. Hughes manquait à ses obligations fiduciaires.
127. Après que la surintendante eut rejeté le rapport d'évaluation actuarielle initial pour 2016 le 24 août 2017, Mercer devait recommander un nouveau taux d'actualisation à la Commission des pensions. Une fois encore, cela a été fait selon les instructions de la Ville. Tina Tapley a demandé à M. Hughes de confirmer qu'il pouvait présenter les différentes options en matière de taux d'actualisation pour l'évaluation pour l'année 2016 ainsi que les résultats préliminaires de l'évaluation pour 2017 lors d'une réunion de la Commission des pensions qui se tiendrait le 13 octobre 2017⁵³. Dans une note de service datée du 19 septembre 2014 qu'elle adressait au conseil municipal, Jane Blakely a écrit ce qui suit :

[TRADUCTION]

Point n° 2 : Pour l'évaluation pour 2016, l'actuaire du régime a indiqué qu'un taux d'actualisation de 6,0 % assorti d'une marge pour écarts défavorables de 0,2 % est possible sans apporter de changement aux cotisations de la Ville. Rien ne garantit que la Commission des pensions ou la surintendante des pensions approuveront ce taux. La décision susmentionnée du conseil devrait être portée à l'attention de la Commission en précisant que tout changement du taux d'actualisation susceptible d'entraîner une hausse des cotisations devra plutôt être compensé par des modifications aux prestations⁵⁴.

128. Le 22 septembre 2017, David Hughes a communiqué le texte de sa présentation du rapport

⁵¹ Dossier, p. 786.

⁵² Dossier, p. 676.

⁵³ Pièce A-6, p. 109.

⁵⁴ Pièce A-9, p. 186-187.

d'évaluation actuarielle révisé pour l'année 2016 à Jane Blakely et Tina Tapley pour examen et observations. M. Hughes indiquait ce qui suit dans son courriel : [TRADUCTION] « *Si vous êtes satisfaites des différents documents, ils peuvent être distribués aux membres de la Commission des pensions. Si vous avez des questions ou souhaitez suggérer des modifications, veuillez m'en informer* »⁵⁵. Tina Tapley a fait la suggestion suivante au sujet de la présentation de M. Hughes : [TRADUCTION] « *Je voudrais ajouter l'observation que chaque fois que vous mentionnez que le taux de cotisation de l'employeur peut augmenter, vous devriez également indiquer la possibilité d'une réduction des prestations. Veuillez aussi supprimer la condition [TRADUCTION] "sous réserve de la convention collective passée avec les syndicats [...]"* ». Après réception de ces observations, M. Hughes a révisé sa présentation en conséquence⁵⁶.

129. M. Hughes a présenté différentes options en ce qui concerne le taux d'actualisation à utiliser dans le rapport d'évaluation actuarielle pour 2016 lors d'une réunion de la Commission des pensions qui s'est tenue le 13 octobre 2017. Il a proposé les options suivantes :
- a) accepter la proposition initiale consistant à utiliser un taux d'actualisation de 6,2 % et une marge pour écarts défavorables de 0 %;
 - b) utiliser un taux d'actualisation de 6,0 % et une marge pour écarts défavorables de 0,2 %;
 - c) utiliser un taux d'actualisation de 5,7 % et une marge pour écarts défavorables de 0,5 %;
 - d) utiliser un taux d'actualisation de 5,5 % et une marge pour écarts défavorables de 0,7 %;
 - ou
 - e) utiliser un taux d'actualisation de 5,3 % et une marge pour écarts défavorables de 0,9 %⁵⁷.
130. Étant donné que la Ville avait indiqué qu'elle plafonnait son taux de cotisation à 9 % (ce qui signifiait que les cotisations des salariés étaient également plafonnées à 9 %), les seules options viables étaient les taux d'actualisation de 6,2 % et de 6,0 %. L'application des autres taux d'actualisation aurait nécessité une diminution des prestations⁵⁸.
131. Lors de l'audience, Blair Sullivan a témoigné que la présentation en question avait été faite non pas à la demande de la Commission, mais plutôt à la demande du conseil municipal⁵⁹. Nous acceptons son témoignage qui est étayé par les courriels dont il a été question plus haut.
132. Après la présentation, les membres de la Commission des pensions qui représentaient les policiers et les pompiers ont déposé une motion visant à mettre immédiatement fin aux services de Mercer pour motif de partialité. Cette motion a été adoptée⁶⁰. John MacDermid, président de la Commission et conseiller municipal, a signalé que donner suite à la décision de mettre fin aux services de Mercer à titre d'actuaire du régime [TRADUCTION] « placerait la Ville dans une situation très difficile et la

⁵⁵ Pièce A-10, p. 202-203.

⁵⁶ Pièce A-10, p. 202.

⁵⁷ Pièce R-10, p. 569-576.

⁵⁸ Pièce R-10, p. 573.

⁵⁹ Transcription de l'audience, p. 561.

⁶⁰ Pièce R-10, p. 574.

décision finirait par être renvoyée au conseil municipal ». M. MacDermid avait tort d'affirmer que la décision de mettre fin aux services de Mercer était sujette à l'approbation du conseil municipal. Selon la *Loi sur les prestations de pension* et le texte du régime de pension, la Commission des pensions, en sa qualité d'administratrice du régime, était habilitée à mettre fin aux services de Mercer⁶¹. Cela illustre encore une fois comment la Ville a continué à usurper les pouvoirs de la Commission des pensions.

133. Lors de l'audience, la Ville a admis que Mercer et David Hughes n'auraient pas dû communiquer avec elle sans dévoiler ces communications à la Commission étant donné que la Commission des pensions était l'administratrice du régime⁶². Nous irions encore plus loin. À notre avis, Mercer et David Hughes n'auraient pas dû communiquer avec la Ville sans le consentement et l'approbation de la Commission.
134. Nous concluons que Mercer et David Hughes n'ont pas été nommés par la Commission des pensions pour agir comme actuaire du régime des policiers et des pompiers comme l'exigeait la législation sur les pensions⁶³. Blair Sullivan, qui a siégé à la Commission des pensions depuis la fin 2013 jusqu'en 2017, a témoigné lors de l'audience qu'il n'avait aucune connaissance d'une résolution de la Commission nommant Mercer comme cabinet d'actuaire pour le régime des policiers et des pompiers⁶⁴.
135. La surintendante a demandé au conseiller juridique externe de la Ville de lui indiquer à quand remontait la nomination de Mercer comme actuaire du régime des policiers et des pompiers⁶⁵. Une fois encore, à notre avis, la surintendante aurait dû demander cette information à la Commission des pensions plutôt qu'à la Ville étant donné que c'était à la Commission qu'il appartenait de retenir les services d'un actuaire pour le régime des policiers et des pompiers. Quoi qu'il en soit, le conseiller juridique externe de la Ville a donné la réponse suivante :

[TRADUCTION]

Notre cliente ne trouve aucune trace de la nomination de Mercer par la Commission des pensions depuis la création du nouveau régime en 2013. Mercer a continué à exercer les fonctions d'actuaire et de conseiller qu'elle exerçait à l'égard du régime de pension initial (antérieur à la scission) avec le consentement de la Ville et l'accord apparent de la Commission des pensions. La Commission des pensions n'a adopté aucune motion pour démettre Mercer de ses fonctions d'actuaire du régime⁶⁶.

136. Il est inexact de dire que Mercer est devenu l'actuaire du régime des policiers et des pompiers par

⁶¹ *Loi sur les prestations de pension*, art. 18; Arrêté A-13, art. 10.1.1, pièce R-2 p. 67.

⁶² Transcription de l'audience, p. 700.

⁶³ *Loi sur les prestations de pension*, art. 18; Règlement 91-195 pris en vertu de la *Loi sur les prestations de pension*, art. 2.

⁶⁴ Transcription de l'audience, p. 48 et 65.

⁶⁵ Pièce A-25, p. 610.

⁶⁶ Dossier, p. 782.

suite de la continuation de ses services à titre d'actuaire de l'ancien régime. L'ancien régime a été converti en le régime de la Ville. Le régime des policiers et des pompiers était un régime de pension totalement nouveau. Nous concluons que pendant la période où la Commission des pensions était l'administratrice du régime, Mercer et David Hughes ne répondaient pas à la définition du terme « actuaire » au sens de l'article 2 du *Règlement 91-195* et de l'article 18 de la *Loi sur les prestations de pension* puisqu'ils n'avaient pas été nommés par la Commission des pensions.

137. Immédiatement après que la Commission des pensions eut mis fin aux services de Mercer, la Ville a entrepris d'abolir la Commission des pensions. Mercer a apporté son soutien à la Ville en lui indiquant comment d'autres régimes de pension avaient procédé et a même fini par rédiger la modification visant à faire nommer le conseil municipal comme administrateur du régime⁶⁷.
138. Bien que la Commission des pensions les ait démis de leurs fonctions en raison de leur partialité, Mercer et David Hughes ont continué à fournir des services actuariels relativement au régime des policiers et des pompiers après le changement de l'administrateur du régime.
139. Le 18 décembre 2017, Mercer a déposé le rapport d'évaluation actuarielle révisé pour l'année 2016 qui avait été approuvé par le conseil municipal en sa qualité de nouvel administrateur du régime. Le taux d'actualisation utilisé était de 5,95 % assorti d'une marge pour écarts défavorables de 0,25 %⁶⁸.
140. Nous observons que David Hughes n'a pas témoigné lors de l'audience alors qu'il figurait sur la liste de témoins de la Ville. En outre, la Ville n'a produit aucune preuve pour contredire ou discréditer les allégations d'inconduite de la part de M. Hughes soulevées par les syndicats.
141. La preuve démontre de façon convaincante que Mercer et M. Hughes privilégiaient les intérêts de la Ville au détriment de ceux des participants au régime des policiers et des pompiers. À notre avis, une preuve irréfutable étaye la conclusion que David Hughes était en conflit d'intérêts et a manqué aux obligations fiduciaires qu'il avait envers les participants au régime des policiers et des pompiers en vertu de l'article 18 de la *Loi sur les prestations de pension*. Cette preuve dépasse très largement le seuil des motifs raisonnables et probables qui sont requis pour rendre une ordonnance en vertu de l'alinéa 72(2)c) de la *Loi sur les prestations de pension*.

Mesures réparatoires

142. Un actuaire qui manque à ses obligations fiduciaires ne peut être autorisé à continuer à fournir des services actuariels à un régime de pension. La surintendante n'aurait dû accepter aucune évaluation actuarielle préparée par Mercer et David Hughes. Par conséquent, il est inutile de discuter de la pertinence du taux d'actualisation qui a été utilisé dans le rapport d'évaluation actuarielle révisé pour l'année 2016 qui a été préparé par Mercer.

⁶⁷ Pièce A-11, p. 236-281.

⁶⁸ Dossier, p. 436 et 447-449.

143. Nous devons prendre les mesures que la surintendante aurait pu prendre pour protéger les prestations et les droits des participants au régime des policiers et des pompiers. À notre avis, les mesures réparatoires suivantes, prévues au paragraphe 72(1) de la *Loi sur les prestations de pension*, sont justifiées :

- a) Mercer et David Hughes sont démis de leurs fonctions d'actuaire du régime des policiers et des pompiers;
- b) l'administrateur du régime des policiers et des pompiers doit retenir les services d'un autre actuaire pour fournir des services actuariels indépendants et impartiaux au régime des policiers et des pompiers;
- c) le rapport d'évaluation actuarielle révisé pour 2016 est rejeté;
- d) les rapports d'évaluation actuarielle pour la période allant de l'année 2013 à aujourd'hui devront être soumis une nouvelle fois à la surintendante des pensions par le nouvel actuaire dont les services auront été retenus par l'administrateur du régime.

F. Conflit d'intérêts et manquement aux devoirs fiduciaux

144. Nous concluons que Jane Blakely était en conflit d'intérêts; celle-ci a en outre manqué à ses devoirs fiduciaux envers les participants au régime des policiers et des pompiers. En ce qui concerne Tina Tapley, nous concluons que les allégations soulevées contre elle sont sans fondement. La conduite de la Ville en sa qualité d'administratrice du régime est traitée de manière plus appropriée dans le cadre du moyen d'appel suivant qui vise l'abolition de la Commission des pensions.

145. Les appelants soutiennent que Jane Blakely et Tina Tapley étaient en conflit d'intérêts et ont manqué à leurs obligations légales. Ils font valoir que la surintendante a commis une erreur dans son interprétation de la doctrine des deux chapeaux. Ils affirment que les obligations que Jane Blakely et Tina Tapley avaient envers la Ville non seulement comportaient un risque important de nuire de façon appréciable à leur défense des intérêts des bénéficiaires du régime, mais avaient également pour objet de promouvoir l'intérêt qu'avait la Ville à réduire les cotisations au régime des policiers et des pompiers. Les appelants prétendent également que la surintendante a abdiqué ses pouvoirs d'enquête en omettant d'enquêter, ne serait-ce que de façon rudimentaire, sur l'allégation de conflit d'intérêts. Selon les appelants, la décision de la surintendante de rejeter les plaintes sans procéder à une enquête était fondée, au moins en partie, sur le fait qu'elle attribuait aux appelants des motifs cachés, à savoir qu'ils tentaient d'utiliser son bureau comme une arme dans leur conflit persistant avec la Ville.

146. La Ville prétend que la surintendante n'a pas rendu de décision ou d'ordonnance en vertu de l'article 72 de la *Loi sur les prestations de pension* et que, par conséquent, le Tribunal n'a pas compétence pour statuer sur ce moyen d'appel. La Ville ajoute que l'énoncé et l'application par la surintendante du droit régissant les obligations fiduciaires et légales de la Ville et de ses représentants au sein de la Commission des pensions étaient corrects. Elle fait valoir que la preuve montre clairement que la surintendante a utilisé ses pouvoirs d'enquête de façon raisonnable. Après avoir enquêté sur les plaintes des appelants et se fondant sur l'information qu'elle avait recueillie, elle a conclu que les

circonstances ne justifiaient aucune autre investigation ou intervention de sa part. Selon la Ville, rien ne démontre que Jane Blakely se soit jamais trouvée dans une situation de conflit d'intérêts important dans son rôle de membre de la Commission des pensions. Pour ce qui est de Tina Tapley, la Ville soutient qu'elle n'avait aucune obligation fiduciaire envers les participants au régime des policiers et des pompiers puisqu'elle n'a jamais siégé à la Commission des pensions.

147. La surintendante déclare qu'elle a rejeté les allégations de conflit d'intérêts et de manquement à une obligation légale étant donné qu'il n'existait aucune preuve que Tina Tapley ou Jane Blakely étaient en conflit d'intérêts. Dans son *Exposé de position*, elle prétend en outre que la preuve qui lui a été présentée et sur laquelle elle s'est fondée pour rendre sa décision laissait plutôt entendre que la Commission des pensions avait administré le régime en violation des obligations fiduciaires que lui imposait la *Loi sur les prestations de pension* en omettant de déposer les rapports d'évaluation actuarielle requis.

Les arguments de la surintendante

148. Nous ne traiterons pas de l'argument de la surintendante selon lequel la preuve présentée laisse entendre que la Commission des pensions administrait le régime en violation de ses obligations fiduciaires. Cet argument n'est aucunement pertinent pour déterminer si Jane Blakely ou Tina Tapley se trouvaient en conflit d'intérêts ou avaient manqué à leurs devoirs fiduciaires. En outre, cet argument n'est pas mentionné dans la décision de la surintendante et n'a pas été présenté en réponse à un argument soulevé par les syndicats ou la Ville. À notre avis, un tel argument constitue une autojustification inadmissible car il s'agit d'une tentative de modifier, de nuancer ou de compléter les motifs de la surintendante⁶⁹.

Compétence

149. Nous rejetons l'argument de la Ville au sujet de la compétence pour les motifs exposés dans la Partie A de la présente décision.

Tina Tapley

150. Nous arrivons à la conclusion que l'allégation que Tina Tapley était en conflit d'intérêts est sans fondement. Celle-ci occupait le poste de directrice des finances et de l'administration et de trésorière de la Ville de Fredericton. M^{me} Tapley n'a jamais siégé à la Commission des pensions. Par conséquent, elle n'était pas assujettie aux obligations fiduciaires énoncées à l'article 17 de la *Loi sur les prestations de pension*.

Jane Blakely

151. Nous concluons que la surintendante a commis une erreur en concluant que Jane Blakely n'était pas en conflit d'intérêts et n'a pas manqué à ses obligations fiduciaires. Nous concluons également que la surintendante n'a pas exercé ses pouvoirs d'enquête de manière raisonnable relativement aux

⁶⁹ *Ontario (Commission de l'énergie) c. Ontario Power Generation Inc.*, 2015 CSC 44, au par. 50 [sic].

allégations que Jane Blakely était en conflit d'intérêts et avait manqué à ses obligations fiduciaires. Le droit applicable aux pouvoirs et devoirs de la surintendante en matière d'enquête est énoncé dans la Partie E de la présente décision.

152. Jane Blakely était membre de la Commission des pensions pour le régime des policiers et des pompiers. La date exacte à laquelle la Ville l'a nommée à la Commission des pensions n'est pas connue. Toutefois, nous savons qu'elle a siégé à la Commission au moins à partir de 2015 jusqu'à l'automne 2017, date de l'abolition de la Commission des pensions.
153. M^{me} Blakely était également une employée de la Ville de Fredericton; elle occupait le poste de directrice de l'orientation stratégique et des services de consultation. Au cours de son enquête, la surintendante a demandé à la Ville de lui communiquer de l'information sur l'emploi de Jane Blakely. En réponse, la Ville lui a fourni une résolution du conseil municipal datée du 14 avril 2014 qui révélait que M^{me} Blakely avait également été nommée conseillère juridique responsable des questions relatives au travail, à l'emploi et aux pensions :

[TRADUCTION]

LA DIRECTRICE DE L'ORIENTATION STRATÉGIQUE ET DES SERVICES DE CONSULTATION FOURNIRA DES CONSEILS JURIDIQUES SUR LES QUESTIONS RELATIVES AU TRAVAIL, À L'EMPLOI ET AUX PENSIONS

***IL EST RÉSOLU QUE** le conseil de The City of Fredericton donne par les présentes au directeur général la directive d'autoriser Jane Blakely, directrice de l'orientation stratégique et des services de consultation et membre praticienne du Barreau du Nouveau-Brunswick, à donner des conseils ou des avis juridiques, ou les deux, à la municipalité et au conseil municipal, uniquement sur des questions relatives au travail, à l'emploi et aux pensions, à moins que le directeur général ou le conseil municipal ne donne à l'avocat de la Ville une directive particulière relativement à une affaire.*

La présente directive restera en vigueur jusqu'à ce que Jane Blakely, directrice de l'orientation stratégique et des services de consultation, cesse d'être employée par The City of Fredericton ou membre praticienne du Barreau du Nouveau-Brunswick, ou les deux, ou jusqu'à ce que le conseil municipal annule la présente résolution, selon la première de ces éventualités⁷⁰.

154. Au paragraphe 32 de sa décision, la surintendante expose l'ensemble de la preuve qu'elle a prise en considération relativement à l'allégation de conflit d'intérêts :

[TRADUCTION]

⁷⁰ Dossier, p. 783.

[32] [...] Jane Blakely occupe le poste de directrice de l'orientation stratégique et des services de consultation de la Ville et, en cette qualité, elle donne à la Ville des conseils juridiques sur les questions relatives au travail, à l'emploi et aux pensions. Elle assistait aux réunions de la Commission des pensions à ce titre et comme représentante de la Ville au sein de cette Commission.

155. Relativement à l'allégation de conflit d'intérêts, la surintendante est arrivée à la conclusion suivante :

[TRADUCTION]

[44] De plus, je ne dispose d'aucune preuve qui me porte à conclure qu'une enquête sur les actes de la Ville, et plus particulièrement sur les actes de Jane Blakely et de Tina Tapley, soit justifiée. Elles ont coopéré avec mon bureau pendant toute la durée du processus et n'ont opposé aucune résistance à mes demandes. Les parties semblent malheureusement entretenir des relations hostiles et il serait certainement à leur avantage d'avoir de meilleures communications, autres que de se signifier des actes de procédure, mais il ne m'appartient pas de servir de médiatrice à cet égard. À mon avis, les policiers et les pompiers tentent d'utiliser mon bureau comme une arme dans leur conflit persistant avec la Ville, chose que je refuse tout simplement de faire. Bien que la Loi me confère de très larges pouvoirs d'enquête dans le domaine des pensions pour veiller au respect de la Loi, elle serait mal utilisée si elle servait à poursuivre une fin ne relevant pas de ce mandat.

156. À notre avis, le fait que Jane Blakely a coopéré et n'a opposé aucune résistance aux demandes de la surintendante n'a aucune pertinence pour déterminer si elle était en conflit d'intérêts.
157. La surintendante a appliqué la doctrine des deux chapeaux qui a été énoncée dans l'arrêt *Imperial Oil Ltd. c. Ontario (Superintendent of Pensions)* (1995), 18 C.C.P.B. 198 et a conclu que Jane Blakely n'était pas en conflit d'intérêts. Elle a conclu que la participation de M^{me} Blakely aux réunions de la Commission des pensions s'inscrivait parfaitement dans le cadre du rôle qu'un employeur joue relativement à un régime de pension dont il n'est pas l'administrateur.
158. Avec égards, nous concluons que la surintendante a commis une erreur dans son interprétation du droit et des faits. L'arrêt *Imperial Oil* appuie le principe selon lequel un employeur qui agit comme administrateur est soumis aux devoirs fiduciaires imposés aux administrateurs de régimes de pension. Toutefois, lorsqu'il agit à titre d'employeur, il n'a aucun devoir fiduciaire envers les participants au régime.
159. Dans une décision plus récente, *Sun Indalex Finance, LLC c. Syndicat des Métallos*, 2013 CSC 6, aux paragraphes 65 à 66, la Cour suprême du Canada limite l'application de la doctrine des deux chapeaux. Elle déclare que lorsque l'employeur est l'administrateur du régime, il lui est interdit de négliger ses obligations fiduciaires envers les participants au régime et de favoriser les intérêts concurrents de la société (en sa qualité d'employeur) sous prétexte qu'il agit en sa qualité d'employeur :

[65] [...] Par conséquent, l'employeur dont le propre intérêt ne coïncide pas avec celui des participants au régime doit se demander si cette divergence d'intérêts peut susciter un conflit et, le cas échéant, ce qu'il faut faire pour le résoudre. Lorsqu'il y a effectivement conflit, la métaphore des deux « chapeaux » n'est selon moi d'aucun secours. La solution ne consiste pas à déterminer si une décision peut être classifiée comme se rattachant à la gestion de la société ou à l'administration du régime de retraite. L'employeur peut très bien prendre une décision judicieuse concernant la gestion de la société et, néanmoins, porter préjudice aux intérêts des participants au régime. L'employeur qui administre un régime de retraite n'est pas autorisé à négliger ses obligations fiduciaires envers les participants au régime et à favoriser les intérêts concurrents de la société sous prétexte qu'il porte le « chapeau » de dirigeant de la société. Ce sont les conséquences d'une décision, et non sa nature qui doivent être prises en compte.

[66] Lorsque les intérêts de la société que l'employeur tente de servir se heurtent à ceux que l'employeur a le devoir de protéger en qualité d'administrateur du régime, il faut trouver une façon de veiller sur les intérêts des participants. Cela peut vouloir dire que la société les tiendra informés, qu'elle trouvera un administrateur substitut pour le régime, qu'elle nommera un avocat pour représenter les participants ou qu'elle résoudra le conflit par un autre moyen. La solution doit être adaptée au problème, et une solution donnée ne vaudra pas nécessairement pour tous les cas.

160. Nous croyons comprendre que la doctrine des deux chapeaux ne s'applique que dans les cas où l'employeur est également l'administrateur du régime. Or, la Ville n'était pas l'administratrice du régime à l'époque où Jane Blakely était membre de la Commission des pensions; elle était uniquement l'employeur et la promotrice du régime. Il en découle que la doctrine des deux chapeaux n'était pas applicable.
161. À notre avis, la conclusion de la surintendante au sujet de la participation de M^{me} Blakely aux réunions de la Commission des pensions met en relief les lacunes de son enquête, qui s'est limitée à vérifier quel était le poste occupé par M^{me} Blakely auprès de la Ville. Une enquête raisonnablement rigoureuse lui aurait permis de prendre connaissance des éléments suivants : (1) le témoignage d'autres membres de la Commission des pensions au sujet de la participation de M^{me} Blakely à la Commission des pensions; (2) les responsabilités de M^{me} Blakely en sa qualité d'employée de la Ville et de conseillère juridique auprès de celle-ci et en quoi ces responsabilités entraient en conflit avec ses devoirs de membre de la Commission des pensions; (3) les procès-verbaux des réunions de la Commission des pensions. Ces éléments de preuve démontrent abondamment que Jane Blakely était en conflit d'intérêts et manquait à ses obligations fiduciaires envers les participants au régime des policiers et des pompiers. Nous procédons maintenant à l'analyse de ces éléments de preuve.
- *Témoignages d'autres membres de la Commission des pensions*
162. Blair Sullivan a témoigné que la Commission des pensions n'avait adopté aucune résolution habilitant Jane Blakely à agir en son nom⁷¹. Il a ajouté que la Commission n'avait pas non plus donné à

⁷¹ Transcription de l'audience, p. 56.

M^{me} Blakely le pouvoir de communiquer avec Mercer ou David Hughes ou de leur donner des instructions. M. Sullivan était d'avis que M^{me} Blakely avait communiqué avec Mercer en sa qualité de conseillère juridique sur les questions de pensions. M. Sullivan a en outre précisé que M^{me} Blakely n'avait pas été nommée comme conseillère juridique pour donner des avis à la Commission des pensions⁷². Nous avons conclu que M. Sullivan était un témoin crédible et nous acceptons son témoignage incontesté.

- *Responsabilités de Jane Blakely*

163. Nous concluons que les responsabilités de M^{me} Blakely en sa qualité de directrice de l'orientation stratégique et des services de consultation de la Ville, qui l'amenaient notamment à donner des conseils juridiques sur les questions de pensions, se heurtaient à ses obligations fiduciaires comme membre de la Commission des pensions. Cette conclusion est largement étayée par les éléments de preuve suivants : (1) le rôle joué par M^{me} Blakely relativement à la réponse donnée aux plaintes des syndicats; (2) son interaction avec Mercer; (3) son rôle dans la mise en application de modifications au régime des policiers et des pompiers qui étaient contraires aux intérêts supérieurs des participants au régime.
164. En sa qualité de conseillère juridique de la Ville sur les questions de pensions, M^{me} Blakely a participé à la préparation de la réponse de la Ville aux plaintes et aux instances judiciaires émanant des syndicats. Elle a représenté la Ville à titre de cliente devant notre Tribunal dans une instance antérieure qui portait sur la répartition des éléments d'actif entre le régime des policiers et des pompiers et le régime de la Ville. Dans cette instance-là, la Ville a soutenu que la répartition proposée par Mercer était raisonnable. La méthode de répartition fondée sur une évaluation sur une base de permanence qui était utilisée dans le rapport Mercer donnait un indice de transfert de 47,9 % pour le régime des policiers et des pompiers et de 56,9 % pour le régime de la Ville. Le Tribunal avait conclu que la répartition proposée par Mercer n'était pas dans l'intérêt supérieur des participants au régime des policiers et des pompiers, et il avait ordonné que la répartition se fasse au moyen de la méthode fondée sur une évaluation de solvabilité⁷³. Nous concluons que, vu la position que la Ville a défendue dans cette instance-là, la représentation de la Ville par M^{me} Blakely ne coïncidait pas avec l'intérêt supérieur des participants au régime des policiers et des pompiers.
165. M^{me} Blakely a également aidé la Ville à répondre aux plaintes des syndicats datées du 31 juillet et du 26 octobre 2017 qui ont abouti au second appel dont notre Tribunal est maintenant saisi. Elle a préparé une note de service à l'intention du conseil municipal au sujet de la lettre des syndicats datée du 31 juillet 2017⁷⁴. Dans un courriel daté du 27 octobre 2017 qu'elle a envoyé à Mercer et à d'autres représentants municipaux, M^{me} Blakely a écrit ce qui suit au sujet de la lettre de plainte des syndicats datée du 26 octobre 2017: [TRADUCTION] « *Nous avons reçu la dernière salve de l'avocat des syndicats. Plus tôt cette semaine, j'ai parlé à Jennifer Sutherland-Green [du bureau de la*

⁷² Transcription de l'audience, p. 56 et 114-115.

⁷³ *Association des policiers de Fredericton c. Surintendante des pensions*, 2016 NBFCST 2.

⁷⁴ Pièce A-9, p. 18.

*surintendante des pensions] et je l'ai informée de ce qui s'était passé jusqu'à maintenant. Son bureau s'attendait à avoir des nouvelles des syndicats. Nous devrions nous en parler une fois que vous aurez eu la possibilité de lire cette lettre ».*⁷⁵

166. Nous passons aux relations de M^{me} Blakely avec Mercer et David Hughes. M^{me} Blakely a pris des dispositions pour que M. Hughes fasse une présentation au conseil municipal au sujet du taux d'actualisation utilisé dans le rapport d'évaluation actuarielle initial du régime des policiers et des pompiers pour l'année 2016. Le conseil municipal a ensuite approuvé le taux d'actualisation de 6,2 % utilisé dans ce rapport d'évaluation lors de sa réunion du 23 mai 2017, et il a demandé à Mercer de déposer le rapport auprès de la surintendante. Comme nous l'avons indiqué plus haut, la Ville n'était pas habilitée à approuver le taux d'actualisation ni à demander à Mercer de déposer le rapport étant donné qu'elle n'était pas l'administratrice du régime.
167. M^{me} Blakely savait ou aurait dû savoir qu'il incombait à la Commission des pensions d'approuver le taux d'actualisation utilisé dans le rapport d'évaluation actuarielle pour 2016. Elle savait aussi que la Commission avait révoqué son approbation du rapport d'évaluation actuarielle pour 2016 au moyen d'une résolution datée du 25 avril 2017. Or, rien n'indique qu'elle en a informé le conseil municipal. M^{me} Blakely savait ou aurait dû savoir que le conseil municipal usurpait le pouvoir de la Commission en approuvant le rapport d'évaluation actuarielle pour 2016⁷⁶. Nous concluons que M^{me} Blakely a facilité l'usurpation du pouvoir de la Commission des pensions par la Ville. Il s'agissait d'un manquement clair aux obligations fiduciaires que M^{me} Blakely avait envers le régime des policiers et des pompiers.
168. Vu ses connaissances juridiques dans le domaine des pensions, M^{me} Blakely savait ou aurait dû savoir que Mercer avait l'obligation de faire rapport à la Commission des pensions et de prendre ses instructions de celle-ci. Elle savait également qu'elle n'était pas autorisée à communiquer avec Mercer ni à lui donner des instructions au nom de la Commission des pensions. La correspondance entre Jane Blakely et Mercer révèle que M^{me} Blakely avait donné des instructions à Mercer sur tous les aspects du régime des policiers et des pompiers, dont la préparation des rapports d'évaluation actuarielle, la mise en application d'une diminution des cotisations au régime des policiers et des pompiers, la préparation d'une réponse aux préoccupations et aux plaintes des syndicats et le remplacement de la Commission par le conseil municipal comme administrateur du régime. Nous réitérons que la Commission des pensions n'avait nullement autorisé M^{me} Blakely à communiquer avec Mercer. C'est en sa capacité d'employée de la Ville qu'elle a eu ces interactions. En voici quelques exemples :
- Elle a rencontré David Hughes pour passer en revue son projet de rapport d'évaluation actuarielle pour 2016 avant que celui-ci ne soit présenté à la Commission des pensions à la réunion d'urgence du 17 mars 2017⁷⁷.

⁷⁵ Pièce A-6, p. 144.

⁷⁶ Pièce A-1, p. 60 et p. 69; pièce A-9, p. 186.

⁷⁷ Pièce A-1, p. 7.

- Après avoir reçu la lettre du 18 mars 2017, dans laquelle Blair Sullivan demandait que la Commission se réunisse de nouveau pour réexaminer la présentation que Mercer avait faite le 17 mars 2017, elle a écrit à Mercer pour préparer une réponse à la lettre de M. Sullivan⁷⁸.
- Elle a discuté des modifications à apporter au texte du régime de pension pour mettre en application la réduction des taux de cotisation⁷⁹.
- Elle a demandé à Mercer d'obtenir de l'Agence du revenu du Canada une explication au sujet de la dispense de cotisation sur la base de la structure et de la composition actuelles du régime⁸⁰.
- Elle a fait des observations sur l'ébauche de la présentation que Mercer devait faire à la Commission des pensions le 13 octobre 2017 au sujet du rapport d'évaluation actuarielle révisé pour 2016⁸¹.
- Elle a communiqué à Mercer la lettre de plainte des syndicats du 26 octobre 2017 et l'a invité à discuter de cette plainte⁸².
- Le 31 octobre 2017, M^{me} Blakely a remis à David Hughes le procès-verbal de la réunion de la Commission des pensions du 13 octobre 2017. Dans son courriel, elle écrivait ce qui suit : [TRADUCTION] « Je vous ai envoyé quelque chose d'intéressant à lire sur notre sujet préféré – le régime de pension à prestations déterminées. [...] David, vous pouvez maintenant découvrir ce qui s'est passé lorsque vous avez quitté la salle »⁸³. C'était peu après que la Commission des pensions eut mis fin aux services de Mercer.
- Elle a discuté des modifications requises pour substituer la Ville à la Commission des pensions comme administratrice du régime et a demandé à Mercer de rédiger la modification⁸⁴.

169. M^{me} Blakely a également aidé la Ville relativement aux modifications à apporter au régime des policiers et des pompiers afin de réduire, et ensuite plafonner, les taux de cotisation. Elle a communiqué avec Mercer pour donner suite à l'intention de la Ville de procéder à une réduction des taux de cotisation. Dans son rapport au conseil municipal daté du 19 septembre 2017, M^{me} Blakely fait la recommandation suivante :

[TRADUCTION]

RECOMMANDATION

Il est recommandé de donner au personnel les instructions suivantes : Que la Commission des pensions soit informée que :

⁷⁸ Pièce A-1, p. 10 et p. 14.

⁷⁹ Pièce A-2, p. 80.

⁸⁰ Pièce A-3, p. 96.

⁸¹ Pièce A-10, p. 202.

⁸² Pièce A-6, p. 144.

⁸³ Pièce A-6, p. 122-123.

⁸⁴ Pièce A-11, p. 264-281.

1. *Les cotisations du conseil au régime de pension à prestations déterminées des policiers et des pompiers ne dépasseront pas 9 % de la masse salariale.*
2. ***Pour l'évaluation du régime pour 2016, la Commission des pensions devrait veiller à ce que toute modification du taux d'actualisation susceptible d'entraîner une hausse des cotisations soit compensée par des modifications aux prestations.***
3. *La politique de financement élaborée par la Commission des pensions devrait être basée sur un taux de cotisation de 9 % de la part de la Ville⁸⁵. [Les caractères gras sont de nous.]*

170. Cette note de service montre clairement à quel point les responsabilités de M^{me} Blakely en sa qualité d'employée de la Ville étaient incompatibles avec ses obligations fiduciaires envers les participants au régime des policiers et des pompiers. Comme nous le verrons plus loin dans les présents motifs, cette situation n'était pas dans l'intérêt supérieur des participants au régime. Recommander, comme l'a fait M^{me} Blakely, que la Commission des pensions soit avisée que tout changement du taux d'actualisation susceptible d'entraîner une hausse des cotisations serait compensé par des modifications aux prestations n'était pas dans l'intérêt supérieur des participants au régime des policiers et des pompiers.

- *Procès-verbaux des réunions de la Commission des pensions*

171. Les procès-verbaux des réunions de la Commission des pensions montrent également jusqu'à quel point M^{me} Blakely se trouvait en conflit d'intérêts et était incapable de respecter ses obligations fiduciaires envers les participants au régime des policiers et des pompiers.

172. Le renouvellement du mandat de Jane Blakely comme membre de la Commission a été discuté lors de la réunion de la Commission des pensions qui s'est tenue le 20 juillet 2016. Blair Sullivan a indiqué que selon le consensus des membres représentant les policiers et les pompiers, M^{me} Blakely devrait se récuser de la Commission jusqu'à ce que la Cour d'appel se soit prononcée sur l'appel (de la décision rendue par le Tribunal en 2016) au motif qu'elle avait représenté la Ville sur des questions juridiques liées au régime des policiers et des pompiers. M. Sullivan a indiqué que les membres qui représentaient les policiers et les pompiers doutaient de son impartialité. Le renouvellement du mandat de M^{me} Blakely a été différé, et la Commission a décidé de demander un avis juridique sur la question de savoir s'il était dans l'intérêt supérieur de la Commission de renouveler le mandat de Jane Blakely⁸⁶.

173. La question du conflit d'intérêts s'est de nouveau posée à la réunion de la Commission des pensions tenue le 18 octobre 2016. Le procès-verbal rend compte des discussions en ces termes :

[TRADUCTION]

⁸⁵ Pièce A-9, p. 188-189.

⁸⁶ Pièce R-4, p. 522.

Blair Sullivan a rappelé que d'autres membres de la Commission avaient convenu avec lui que la reconduction du mandat de M^{me} Blakely pouvait créer une situation de conflit d'intérêts. Le conseiller MacDermid a noté qu'il avait pris bonne note des préoccupations exprimées et il a indiqué que la Commission était disposée à examiner si le rôle qu'elle avait joué la plaçait effectivement dans une situation de conflit d'intérêts; il avait donc été demandé à l'avocat de la Ville de présenter un avis juridique sur la question de savoir si M^{me} Blakely était ou non en situation de conflit d'intérêts. (Le conseiller MacDermid a indiqué que l'avocat de la Ville l'avait par la suite informé qu'il n'y avait aucun avis juridique à donner sur la question.)

Comme il peut arriver qu'un membre de la Commission puisse se trouver en conflit d'intérêts à un moment ou à un autre, il est laissé à chacun de s'abstenir de prendre part à ces discussions. Le conseiller MacDermid n'était pas persuadé que le rôle que M^{me} Blakely avait joué la plaçait en situation de conflit d'intérêts, même si elle avait représenté la Ville dans d'autres dossiers; ces dossiers n'auraient aucune incidence sur l'administration du régime de pension en cause, qui relève de la Commission⁸⁷.

174. Les policiers et les pompiers qui siégeaient à la Commission ont réitéré leurs préoccupations au sujet du conflit d'intérêts dans lequel se trouvait Jane Blakely. Finalement, la Commission a adopté une résolution recommandant à la Ville de renouveler le mandat de Jane Blakely⁸⁸.
175. Lors de la réunion de la Commission des pensions qui s'est tenue le 25 avril 2017, la question du conflit d'intérêts a de nouveau été soulevée. Les policiers et les pompiers qui siégeaient à la Commission ont présenté un avis de motion dans lequel ils demandaient que [TRADUCTION] « *Jane Blakely soit exclue de toute participation à une décision quelconque touchant le régime de pension* ». John MacDermid, conseiller municipal et président de la Commission, a indiqué que la Commission n'avait pas le pouvoir d'exclure qui que ce soit; les membres de la Commission étaient nommés par le conseil municipal et ne pouvaient être destitués que par celui-ci. M. MacDermid a indiqué que l'avis de motion devait être soumis au conseil municipal. Cet avis de motion a finalement été approuvé par la Commission⁸⁹. Le Tribunal ne dispose d'aucune preuve que la question de l'exclusion de Jane Blakely ait été soumise au conseil municipal.
176. Le procès-verbal de la réunion de la Commission des pensions du 13 octobre 2017 met en évidence le rôle joué par M^{me} Blakely dans la défense des intérêts de la Ville lors des réunions de la Commission. Après la présentation par Mercer des taux d'actualisation qui pourraient être utilisés dans le rapport d'évaluation actuarielle révisé pour 2016, les membres représentant les policiers et les pompiers ont présenté une motion visant à mettre fin aux services de Mercer en raison de sa partialité. Le procès-verbal fait état des observations que M^{me} Blakely a faites au sujet de la motion :

⁸⁷ Pièce R-5, p. 525.

⁸⁸ Pièce R-5, p. 525-528.

⁸⁹ Pièce R-7, p. 559-560.

[TRADUCTION]

Jane Blakely [...] a rappelé que le conseil peut modifier l'arrêté municipal au besoin. Rien dans la Loi n'exige que l'administration du régime soit confiée à une Commission ayant la composition actuelle.

Elle a ajouté qu'aux termes de la Loi, il doit y avoir un administrateur auquel il incombe d'enregistrer le régime, et l'actuaire fait rapport à l'administrateur. Si l'administrateur (c'est ce qu'est la Commission) décide de se passer d'un actuaire pendant une certaine période, cela signifie que nous ne pouvons pas nous conformer aux exigences en matière de dépôt et que le conseil, en sa qualité de répondant du régime, pourrait ressentir le besoin de nommer un administrateur qui puisse s'y conformer.

[...]

La Loi impose des responsabilités à l'administrateur, dont celle de respecter les délais de dépôt, et le fait de ne pas se conformer à la Loi a des conséquences. S'il est décidé de mettre fin immédiatement aux services de Mercer dans son rôle d'actuaire, la Commission va se trouver dans l'impossibilité de se conformer à la Loi. La question est alors de savoir quel est le risque associé à une telle décision. Changer d'actuaire à ce stade, sans solution de rechange en vue, constitue une décision très imprudente et téméraire qui aura de nombreuses conséquences⁹⁰.

177. Nous souscrivons aux observations de M^{me} Blakely au sujet des obligations que la *Loi sur les prestations de pension* impose à l'administrateur. Toutefois, les membres de la Commission des pensions étaient tenus de s'assurer que David Hughes respecte ses obligations fiduciaires⁹¹. Ce n'était manifestement pas le cas. La motion visant à mettre fin aux services de Mercer était appropriée et nécessaire. À notre avis, il était plus important de protéger les intérêts des participants au régime des policiers et des pompiers que de respecter un délai de dépôt. Nous réitérons qu'un actuaire qui manque à ses obligations fiduciaires ne peut être autorisé à continuer à fournir des services actuariels au régime de pension. La Commission aurait pu expliquer à la surintendante les raisons pour lesquelles elle mettait fin aux services de Mercer. Si elle l'avait fait, c'est à juste titre que la surintendante aurait pu de nouveau prolonger le délai pour déposer le rapport d'évaluation actuarielle pour 2016 en donnant les directives qu'elle aurait jugé indiquées. En adoptant la position susmentionnée, M^{me} Blakely privilégiait les intérêts de la Ville, à savoir réduire les taux de cotisation, au détriment de ceux des policiers et pompiers participants.
178. La preuve établit nettement qu'en sa capacité de membre de la Commission des pensions, M^{me} Blakely a manqué aux obligations fiduciaires envers les participants au régime des policiers et des pompiers que lui imposait l'article 17 de la *Loi sur les prestations de pension*.
179. Nous voudrions ajouter, même si cet argument n'a pas été expressément invoqué par les syndicats, que la situation de conflit d'intérêts dans laquelle se trouvait M^{me} Blakely était directement

⁹⁰ Pièce R-10, p. 575.

⁹¹ *Loi sur les prestations de pension*, art. 18.

attribuable à la nature de son emploi auprès de la Ville. À notre avis, compte tenu de l'historique du différend entourant le régime des policiers et des pompiers qui est exposé dans la Partie IV des présents motifs, M^{me} Blakely s'est placée dans une situation intenable en étant à la fois la conseillère juridique de la Ville sur les questions de pensions et membre de la Commission des pensions. La relation qu'un avocat entretient avec son client est de nature fiduciaire et comprend le devoir d'éviter les conflits d'intérêts⁹².

180. Dans sa décision, la surintendante cite la lettre du 10 novembre 2017 qu'elle a envoyée aux avocats des syndicats, dans laquelle elle a écrit ce qui suit : [TRADUCTION] « *Je crois nécessaire de rappeler à tous les intéressés qu'une réunion de la Commission des pensions n'est pas une séance de négociation collective. Aucune des deux parties n'est là pour promouvoir ses propres intérêts. Tous les fiduciaires qui composent la Commission ont plutôt le devoir fiduciaire de prendre des décisions en ayant à l'esprit l'intérêt supérieur du régime* ». Nous sommes tout à fait d'accord avec la surintendante. Cependant, la preuve démontre clairement que Jane Blakely était en conflit d'intérêts et privilégiait les intérêts de la Ville au détriment de ceux des participants au régime des policiers et des pompiers.
181. Nous savons que le régime de pension habilitait la Ville à nommer des personnes pour la représenter au sein de la Commission des pensions⁹³. Il ne s'agissait cependant pas d'un pouvoir absolu. À notre avis, la Ville pouvait exercer ce pouvoir à condition que la personne choisie puisse s'acquitter des obligations fiduciaires qui incombent aux administrateurs du régime et qui sont énoncées à l'article 17 de la *Loi sur les prestations de pension*. Si la personne en cause ne pouvait pas respecter ces obligations fiduciaires, elle ne pouvait pas être nommée à la Commission. Nous concluons qu'en s'acquittant à la fois de ses obligations d'avocate et de ses obligations fiduciaires envers la Ville, M^{me} Blakely était en conflit d'intérêts important en ce qui concernait les intérêts des participants au régime des policiers et des pompiers. Pour ce motif, elle n'aurait pas dû être nommée à la Commission des pensions.
182. Si notre conclusion est erronée et que la doctrine des deux chapeaux s'applique, nous sommes d'avis que nous arrivons au même résultat. Nous ne pouvons accepter la conclusion de la surintendante que la participation de Jane Blakely aux réunions de la Commission des pensions s'inscrivait dans le cadre du rôle que la Ville jouait relativement au régime des policiers et des pompiers en sa qualité de promotrice du régime et qu'à ce titre, elle n'avait aucune obligation fiduciaire envers les participants au régime des policiers et des pompiers. À notre avis, cette conclusion découle d'une application erronée de la doctrine des deux chapeaux et ne tient aucun compte du fait déterminant que M^{me} Blakely siégeait à la Commission des pensions. À ce titre, M^{me} Blakely était tenue à un devoir de loyauté et de bonne foi et avait l'obligation d'agir uniquement dans l'intérêt supérieur des participants au régime des policiers et des pompiers. Elle avait le devoir absolu d'éviter tout conflit d'intérêts, qu'il soit réel ou apparent⁹⁴.

⁹² Code de déontologie professionnelle, art. 3.4.

⁹³ Pièce R-2, p. 68, art. 10.6.

⁹⁴ Ari N. Kaplan, *Pension Law*, Irwin Law, Toronto, 2006, aux p. 323 et 336.

183. La Ville a usuré à plusieurs reprises les pouvoirs de la Commission des pensions en demandant à Mercer d'utiliser un certain taux d'actualisation et de réduire les taux de cotisation. Comme nous le verrons, David Hughes et Brendan George ont tous deux déclaré que le plafonnement des taux de cotisation n'était pas dans l'intérêt supérieur du régime étant donné son important déficit de solvabilité. Ils ont également indiqué que le maintien du plafond entraînerait des réductions de prestations. La preuve exposée ci-dessus établit clairement que M^{me} Blakely a facilité l'usurpation par la Ville des pouvoirs de la Commission des pensions par ses interactions avec Mercer et par la nature de sa participation au sein de la Commission des pensions. Nous concluons que M^{me} Blakely s'est servie de sa fonction de membre de la Commission des pensions afin de promouvoir les intérêts de la Ville. Or, ces intérêts entraient clairement en conflit avec les intérêts supérieurs des participants au régime des policiers et des pompiers.
184. Comme on l'a reconnu dans l'arrêt *Sun Indalex*, en sa qualité d'administratrice du régime, M^{me} Blakely ne pouvait pas négliger ses obligations fiduciaires envers les participants au régime des policiers et des pompiers et favoriser les intérêts opposés de la Ville en sa qualité d'employeur sous prétexte qu'elle portait le chapeau d'employeur. Ce sont les conséquences de la décision de la Ville et non la nature de la décision qui doivent être prises en compte. La décision de la Ville de réduire les cotisations entraine clairement en conflit avec les intérêts que M^{me} Blakely avait le devoir de protéger en sa qualité de membre de la Commission des pensions, vu l'important déficit de solvabilité du régime. Nous concluons qu'il existait un risque important que les obligations de M^{me} Blakely envers la Ville nuisent de façon appréciable à la défense des intérêts des participants au régime des policiers et des pompiers⁹⁵. Conformément à l'arrêt *Sun Indalex*, il fallait trouver une façon de veiller sur les intérêts des participants au régime des policiers et des pompiers. Cela n'a pas été fait. Au contraire, lorsque la majorité des membres de la Commission des pensions a exprimé sa préoccupation au sujet des intentions de la Ville et a mis fin aux services de Mercer en raison de sa partialité, la Ville a dissous la Commission et s'est nommée administratrice du régime.
185. Nous arrivons à la conclusion qu'il existait des motifs raisonnables et probables de conclure que les circonstances énoncées à l'alinéa 72(2)c) de la *Loi sur les prestations de pension* étaient présentes.

Mesures de redressement

186. Nous observons que les syndicats n'ont demandé aucune mesure de redressement particulière en ce qui concerne Jane Blakely.
187. Dans leurs *Avis d'appel* modifiés, les syndicats demandent au Tribunal d'ordonner la tenue d'une enquête complète sur les actes de la Ville, des gestionnaires municipaux et des personnes que la Ville a nommées à la Commission des pensions, afin de déterminer si la *Loi sur les prestations de pension* a été enfreinte. Les syndicats demandent que cette enquête soit [TRADUCTION] « menée par une ou plusieurs personnes indépendantes de la surintendante, étant donné que cette dernière a déjà porté un jugement sur les plaintes ». Subsidiairement, advenant que le Tribunal ne soit pas habilité à

⁹⁵ *Sun Indalex Finance, LLC c. Syndicat des Métallos*, 2013 CSC 6, au par. 201.

ordonner une telle enquête, les syndicats demandent au Tribunal d'ordonner qu'une enquête complète soit effectuée par le bureau de la surintendante conformément aux articles 78.3 et 78.31 de la *Loi sur les prestations de pension* et conformément à toute autre directive précise que le Tribunal pourra donner à la surintendante. À notre avis, cette demande de redressement est devenue théorique puisque la Commission des pensions n'existe plus. Nous sommes également d'avis qu'il n'y aurait rien à gagner à ordonner la tenue d'une enquête complète compte tenu de la mesure réparatoire qui est ordonnée dans la présente décision.

G. Abolition de la Commission des pensions

188. Nous concluons que ce moyen d'appel est sans fondement.
189. Les syndicats font valoir que la surintendante a conclu, sans mener d'enquête, que la Ville était en droit d'abolir la Commission des pensions en sa qualité de promotrice du régime. Selon les syndicats, la surintendante n'a pas jugé que la Ville usurpait les pouvoirs de la Commission des pensions étant donné qu'elle était l'administratrice du régime sans en avoir le titre même avant l'abolition de la Commission des pensions. Selon les syndicats, la surintendante n'a tenu aucun compte de la preuve manifeste que la décision de la Ville d'abolir la Commission des pensions constituait une mesure de représailles pour sanctionner le refus de cette dernière d'approuver sans discussion l'évaluation préparée par Mercer pour l'année 2016. Les syndicats prétendent que lorsqu'elle est devenue l'administratrice du régime, la Ville a ignoré les intérêts des participants au régime et imposé une réduction des cotisations à leur détriment, manquant ainsi aux obligations fiduciaires que lui imposait l'article 17 de la *Loi*.
190. La Ville soutient que la décision de la surintendante était correcte. Elle ajoute que ni la surintendante, ni le Tribunal n'ont le pouvoir d'empêcher que le régime soit modifié, notamment en changeant d'administrateur, si cela se fait dans le respect du texte du régime de pension et de la *Loi sur les prestations de pension*. La Ville soutient en outre que la surintendante et le Tribunal ont seulement le pouvoir d'intervenir dans le choix de l'administrateur par le répondant du régime en cas de liquidation ou de faillite du régime – aucune de ces situations n'étant présente en l'espèce. La Ville fait valoir que le pouvoir de destituer ou de remplacer un administrateur ne figure pas parmi les compétences dont la surintendante est investie par l'article 72 de la *Loi sur les prestations de pension*. Subsidiairement, la Ville soutient que si la surintendante et le Tribunal ont compétence pour ordonner le rétablissement de la Commission des pensions, les faits en cause ne justifient pas une telle ordonnance. Finalement, la Ville prétend que lorsque la Commission des pensions a mis fin aux services de Mercer, se retrouvant ainsi sans actuaire pour le régime ou sans possibilité de déposer les rapports actuariels qu'exige la *Loi sur les prestations de pension*, elle a enfreint le texte du régime et la *Loi*, notamment ses devoirs fiduciaires envers les participants au régime. La Ville allègue que de ce fait, il était justifié et nécessaire, afin de protéger les intérêts des participants au régime, de retirer à la Commission des pensions son mandat d'administratrice du régime.
191. Dans sa décision, la surintendante a conclu que la modification du régime visant à remplacer

l'administrateur du régime respectait la *Loi sur les prestations de pension*. Elle a également conclu qu'en sa qualité de promotrice du régime, la Ville n'avait aucun devoir fiduciaire envers les participants au régime lorsqu'elle exerçait son pouvoir de modification. La surintendante soutient qu'en présence d'un scénario hypothétique approprié et de motifs raisonnables et probables, par exemple un cas où un employeur aurait aboli une Commission des pensions sans désigner de remplaçant, elle serait en droit de rendre l'ordonnance sollicitée par les appelants sous le régime du paragraphe 72(1) en application des alinéas 72(2)a), b) ou c) de la *Loi sur les prestations de pension*. La surintendante fait valoir qu'en l'absence de preuve confirmant la violation de la *Loi sur les prestations de pension*, ce qui est le cas en l'espèce, elle n'est pas habilitée à ordonner à la Ville de rétablir la Commission des pensions.

192. Le paragraphe 9(1) de la *Loi sur les prestations de pension* exige que chaque régime de pension ait un administrateur. Si un régime n'a pas d'administrateur, il ne peut être enregistré. L'article 9 prévoit différents types d'administrateurs dont une Commission ou un employeur.
193. La *Loi sur les prestations de pension* n'attribue pas la responsabilité de choisir l'administrateur à une personne ou à une partie en particulier. En pratique, l'administrateur est choisi par le répondant du régime.
194. L'arrêté A-13, le texte du régime de pension, confère à la Ville, en sa qualité d'employeur, le droit de modifier le régime de pension en ces termes :

11.1 Droit de modification ou d'abolition

11.1.1 Le régime est en principe permanent, mais l'employeur se réserve le droit de le modifier ou de l'abolir en tout ou en partie à sa seule initiative, sous réserve de la législation provinciale applicable, de la Loi de l'impôt sur le revenu et de toute autre loi applicable⁹⁶.

195. La capacité de la Ville de modifier le régime des policiers et des pompiers était soumise à deux limites. Premièrement, elle était assujettie à l'article 12 de la *Loi sur les prestations de pension* qui précise dans quels cas une modification est nulle :

Effet de certaines modifications au régime de pension

12(1) Une modification à un régime de pension est nulle si la modification vise à réduire

a) le montant ou la valeur de rachat d'une prestation de pension accumulée en vertu du régime de pension relativement à l'emploi avant la date d'entrée en vigueur de la modification,

b) le montant ou la valeur de rachat d'une pension ou d'une pension différée

⁹⁶ Pièce R-2, p. 496-497, art. 11.1.

accumulée en vertu du régime de pension, ou

c) le montant ou la valeur de rachat d'une prestation accessoire qu'un participant ou ancien participant reçoit ou pour laquelle un participant a rempli toutes les conditions d'admissibilité à la date d'entrée en vigueur de la modification.

196. La seconde limite, qui est énoncée au paragraphe 11.2 du régime des policiers et des pompiers, reprend essentiellement le libellé de l'article 12 de la *Loi sur les prestations de pension* :

11.2 Irréductibilité conditionnelle des prestations

11.2.1 La modification ou l'abolition totale ou partielle du régime ne peut avoir pour effet de réduire le montant des prestations constituées à cette date auxquelles ont droit les participants, anciens participants, participants retraités ainsi que leurs conjoints ou leurs bénéficiaires, et à l'égard desquelles les cotisations obligatoires ont été versées⁹⁷.

197. L'article 11 de la *Loi sur les prestations de pension* précise que c'est l'administrateur du régime qui demande l'enregistrement d'une modification auprès de la surintendante. Une modification à un régime de pension est sans effet jusqu'à ce qu'une demande d'enregistrement de la modification soit faite conformément à la *Loi* et aux règlements. Si la surintendante accepte l'enregistrement de la modification, elle délivre un avis à cet effet à l'administrateur du régime. Toutefois, l'enregistrement d'une modification ne constitue pas une preuve de conformité du régime ou de la modification avec la *Loi* et les règlements⁹⁸.
198. Si la surintendante refuse d'enregistrer une modification ou révoque l'enregistrement d'une modification, le refus ou la révocation met fin à la modification à la date précisée par la surintendante⁹⁹.
199. Nous souscrivons à la conclusion de la surintendante que la Ville n'avait aucune obligation fiduciaire lorsqu'elle a modifié le régime. Un employeur qui est uniquement le répondant du régime n'a aucun devoir fiduciaire envers les participants au régime lorsqu'il le modifie, et il n'agit pas non plus en qualité de fiduciaire¹⁰⁰. De plus, le régime des policiers et des pompiers stipule que l'employeur est libre de préférer son intérêt à celui de tout bénéficiaire. Voici le texte du paragraphe 10.5.1 :

10.5.1 [...] Lorsqu'il est fait mention dans le régime d'une mesure à prendre, d'un consentement, d'une approbation ou d'un avis à donner, d'un pouvoir discrétionnaire à exercer ou d'une décision à prendre par l'employeur, celui-ci peut préférer son intérêt à celui de tout autre bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires du régime¹⁰¹.

⁹⁷ Pièce R-2, p. 496-497.

⁹⁸ *Loi sur les prestations de pension*, par. 13(2).

⁹⁹ *Loi sur les prestations de pension*, par. 13(4).

¹⁰⁰ *Lloyd c. Imperial Oil Limited*, 2008 ABQB 379.

¹⁰¹ Pièce R-2, p. 68.

200. Il est également clair en droit que les salariés – de façon générale – n’ont pas le droit de participer à l’administration d’un régime de pension à moins que ce droit ne soit énoncé dans le texte du régime ou dans une convention collective¹⁰². Dans la présente instance, les syndicats n’ont aucune capacité juridique ni aucun pouvoir en ce qui concerne l’administration du régime des policiers et des pompiers.
201. Nous convenons avec la surintendante qu’il n’existait aucune preuve que la modification visant à faire du conseil municipal l’administrateur du régime était nulle ou que le régime de pension modifié avait cessé d’être conforme à la *Loi sur les prestations de pension* et aux règlements. La preuve pertinente est la suivante.
202. Lors de la réunion de la Commission des pensions qui s’est tenue le 13 octobre 2017, les membres de la Commission qui représentaient les policiers et les pompiers ont déposé une motion visant à mettre immédiatement fin aux services de Mercer, qu’ils considéraient partial. Jane Blakely a signalé que la Ville pourrait modifier le régime de pension afin d’en changer l’administrateur. John MacDermid, qui présidait la Commission et siégeait au conseil municipal, a signalé que le fait de donner suite à la décision de mettre fin aux services de Mercer en tant qu’actuaire [TRADUCTION] « *placerait la Ville dans une situation très difficile et cette décision finirait par être renvoyée au conseil municipal* »¹⁰³. Nous notons entre parenthèses qu’en sa qualité de promotrice du régime, la Ville ne possédait pas le pouvoir de mettre fin aux services de l’actuaire du régime; ce pouvoir appartenait à la Commission des pensions en sa qualité d’administratrice du régime¹⁰⁴.
203. Immédiatement après que la Commission des pensions eut mis fin aux services de Mercer, la Ville a pris des mesures pour dissoudre la Commission. Quelques heures après la fin de la réunion du 13 octobre 2017, Jane Blakely était en contact avec David Hughes pour obtenir des précédents pour un modèle « employeur administrateur »¹⁰⁵.
204. Le 16 octobre 2017, la Ville a émis un communiqué de presse dans lequel elle annonçait qu’à la suite d’un vote, la Commission des pensions avait relevé l’actuaire du régime de ses fonctions, ce qui signifiait que le régime risquait de ne pas pouvoir respecter ses obligations législatives et réglementaires. Le communiqué de presse précisait que lors de sa réunion ordinaire suivante, le conseil municipal voterait sur une modification de son arrêté municipal afin de devenir l’administrateur du régime¹⁰⁶.
205. Le 23 octobre 2017, le conseil municipal a adopté une résolution approuvant le passage du modèle

¹⁰² *Buschau c. Rogers Communications Inc.*, 2006 CSC 28.

¹⁰³ Pièce R-10, p. 574.

¹⁰⁴ *Loi sur les prestations de pension*, art. 18; pièce R-2, p. 67, art. 10.1.1.

¹⁰⁵ Pièce A-11, p. 236-281.

¹⁰⁶ Pièce A-11, p. 231.

« administrateur » au modèle « employeur »¹⁰⁷. Le même jour, il a envoyé à la Commission des pensions une note de service pour l'informer que, [TRADUCTION] « à compter de maintenant, le conseil municipal a retiré à la Commission son pouvoir d'agir comme administrateur du régime. La responsabilité du fonctionnement normal du régime sera conférée au conseil municipal »¹⁰⁸.

206. Les syndicats allèguent que l'abolition de la Commission des pensions était illégale étant donné qu'elle découlait d'une résolution du conseil municipal plutôt que d'une modification officielle faite en vertu de l'article 11 de la *Loi sur les prestations de pension*. La surintendante a conclu que la situation qui était à l'origine des préoccupations des appelants n'était que temporaire et résultait du délai dont la Ville avait besoin pour modifier le régime de pension. Comme le régime de pension est un arrêté municipal, la Ville doit dans un premier temps modifier son propre arrêté et ensuite déposer auprès de la surintendante une demande de modification du régime. Comme la surintendante, nous convenons que les préoccupations des appelants étaient seulement temporaires.
207. Le 15 décembre 2017, la Ville a déposé auprès de la surintendante une modification visant à attribuer les fonctions d'administrateur au conseil municipal à compter du 27 novembre 2017. La surintendante a accepté la modification le 7 mai 2018¹⁰⁹.
208. Nous concluons qu'aucune des circonstances mentionnées à l'article 12 de la *Loi sur les prestations de pension* n'était présente. Le remplacement de la Commission des pensions par le conseil municipal comme administrateur du régime n'avait aucune incidence sur les prestations de pension, sur la valeur de rachat d'une pension ou d'une pension différée accumulée en vertu du régime de pension ou sur le montant ou la valeur de rachat d'une prestation accessoire. De plus, il n'existe aucune preuve que le régime de pension modifié a cessé d'être conforme à la *Loi sur les prestations de pension* et aux règlements.
209. Cela nous amène à la question de savoir si la surintendante pouvait ou aurait dû ordonner le rétablissement de la Commission des pensions en vertu de l'article 72 de la *Loi sur les prestations de pension*. Nous sommes d'accord avec la surintendante lorsqu'elle soutient qu'en présence d'un scénario hypothétique approprié et de motifs raisonnables et probables, elle serait en droit de rendre l'ordonnance sollicitée par les appelants sous le régime du paragraphe 72(1) en application des alinéas 72(2)a), b) ou c) de la *Loi sur les prestations de pension*. Les alinéas 72(2)a), b) et c) habilite la surintendante à rendre une ordonnance dans les circonstances suivantes :

a) [...] le régime de pension, le fonds de pension ou l'arrangement d'épargne-retraite prescrit n'est pas administré conformément à la présente loi, aux règlements ou au régime de pension,

b) [...] le régime de pension ou l'arrangement d'épargne-retraite prescrit n'est pas

¹⁰⁷ Dossier, p. 823.

¹⁰⁸ Pièce A-11, p. 226.

¹⁰⁹ Dossier, p. 70.

conforme à la présente loi et aux règlements,

c) [...] l'administrateur du régime de pension, l'employeur ou toute autre personne enfreint une disposition de la présente loi ou des règlements [...].

210. Bien que nous comprenions l'allégation des syndicats que le changement d'administrateur semble avoir été fait en représailles du refus de la Commission des pensions d'approuver le rapport d'évaluation actuarielle révisé de Mercer pour l'année 2016 ainsi que la diminution des taux de cotisation, les syndicats n'ont produit aucune jurisprudence indiquant que la surintendante (et notre Tribunal) peut tenir compte du motif lorsqu'elle examine la modification d'un régime de pension.
211. Nous concluons que les syndicats n'ont établi aucun manquement à la *Loi sur les prestations de pension* de la part de la Ville en sa qualité de promotrice du régime relativement au changement d'administrateur du régime. Nous concluons aussi que la modification qui faisait du conseil municipal l'administrateur du régime était valide et a été dûment enregistré auprès de la surintendante.
212. Les syndicats allèguent également qu'une fois devenue l'administratrice du régime, la Ville a manqué à ses obligations fiduciaires envers les participants au régime des policiers et des pompiers. Selon les syndicats, en sa qualité d'administratrice du régime, la Ville a ignoré délibérément les intérêts des participants au régime et a imposé une réduction des cotisations à leur détriment, et ce en violation des obligations fiduciaires que lui imposait l'article 17 of la *Loi sur les prestations de pension*. Nous ne traiterons pas cet argument. Il n'a été soulevé comme moyen d'appel ni dans les *Avis d'appel* des syndicats, ni dans les moyens d'appel reformulés que renfermait leur *Exposé de position*. Finalement, les syndicats n'ont présenté aucun élément de preuve établissant qu'en sa qualité d'administratrice du régime, la Ville avait manqué à ses obligations fiduciaires.

H. Diminution des taux de cotisation

213. Nous concluons que la surintendante aurait dû refuser d'enregistrer la modification entraînant une diminution des taux de cotisation au régime des policiers et des pompiers.
214. Les appelants font valoir que la surintendante n'a pas traité la question de la dispense de cotisation dans sa décision alors même que leur plainte en faisait expressément mention. Ils soutiennent que le régime des policiers et des pompiers avait été créé avec l'intention de maintenir le *statu quo* de l'ancien régime, qui bénéficiait notamment d'une dispense du plafond de cotisation de 9 %. Selon les appelants, si la surintendante avait convenablement examiné la question, elle n'aurait pas autorisé le remboursement du trop-perçu de cotisations sans demander au préalable à la Ville de solliciter une dispense auprès de l'ARC.
215. La Ville prétend que l'ARC n'aurait pas accordé la dispense de cotisation pour des taux de cotisation de l'ordre de 11 %. La Ville ajoute qu'en sa capacité d'administratrice du régime, elle était en droit de se fonder sur les conseils des professionnels qu'elle engage, notamment l'actuaire du régime. Mercer l'avait informée qu'il était improbable que la dispense soit accordée. La Ville prétend également que

ni la surintendante, ni le Tribunal ne sont investis du pouvoir d'ordonner à un administrateur de demander une dispense à l'ARC en vertu de la *Loi sur les prestations de pension*. Finalement, la Ville allègue qu'en cherchant à imposer les anciens taux de cotisation, les appelants demandent d'introduire une cotisation déterminée dans leur régime à prestations déterminées, ce qui n'est pas permis en droit.

216. Dans sa décision, la surintendante n'a pas expressément traité la question de la dispense de l'ARC. Elle a conclu qu'il n'y avait [TRADUCTION] « aucune raison valable de ne pas approuver les rapports » pour les années 2013-2017 étant donné que son bureau avait conclu que les hypothèses et les taux d'actualisation utilisés se situaient tous dans les fourchettes acceptables pour le régime. Elle a conclu que les rapports étaient conformes à la *Loi sur les prestations de pension*¹¹⁰. Dans son *Exposé de position*, la surintendante soutient que la réduction du taux de cotisation à 9 % était une exigence législative étant donné que, selon l'analyse de Mercer, il n'y avait aucune possibilité que l'ARC accorde une dispense. La surintendante prétend que la présentation d'une demande de dispense à l'ARC pour que soient autorisés des taux de cotisation plus élevés que ceux qui sont généralement permis par la *Loi de l'impôt sur le revenu* est carrément une démarche qui relève de l'administrateur ou du répondant du régime. L'administrateur d'un régime n'a aucune obligation légale de présenter une demande de dispense à l'ARC. La surintendante fait valoir que la décision de l'administrateur d'un régime de ne pas demander une telle dispense ne peut être considérée ni comme un manquement à son obligation d'administrer le régime conformément à la législation ou au texte du régime de pension, ni comme une violation de la *Loi sur les prestations de pension* et que, de ce fait, elle n'était pas investie du pouvoir de rendre une ordonnance réparatoire en vertu de l'article 72 de la *Loi sur les prestations de pension*.
217. La question revêt de multiples facettes. Nous allons diviser l'analyse en trois parties : le pouvoir de modifier un régime de pension, le pouvoir de fixer les taux de cotisation et le pouvoir de rejeter une modification à un régime et d'exiger qu'une demande de dispense soit soumise à l'ARC.
218. Comme nous l'avons vu plus haut, le paragraphe 11.1 du texte du régime de pension accorde à la Ville, en sa qualité d'employeur, le pouvoir de modifier le régime de pension. Cela comprend le pouvoir de modifier les taux de cotisation des participants et de l'employeur qui sont respectivement fixés aux paragraphes 4.1 et 4.2 du texte du régime. Toutefois, ce pouvoir est limité par l'article 12 de la *Loi sur les prestations de pension* et le paragraphe 11.2 du texte du régime de pension. Ces dispositions prévoient qu'une modification est nulle si elle a pour effet de réduire le montant des prestations constituées à cette date auxquelles ont droit les participants, anciens participants, participants retraités, ainsi que leurs conjoints ou leurs bénéficiaires.
219. Nous passons au pouvoir de fixer les taux de cotisation. La *Loi sur les prestations de pension* n'indique pas qui doit fixer les taux de cotisation à un régime de pension. En pratique, c'est le répondant du régime qui le fait. Cependant, l'administrateur du régime a des obligations fiduciaires envers les

¹¹⁰ Dossier, p. 147.

participants au régime, et il doit veiller à ce que le régime soit suffisamment capitalisé pour assurer le paiement des prestations de pension en vertu du régime de pension¹¹¹. Le paragraphe 10.2.2 du texte du régime précise que l'administrateur du régime exerce les fonctions administratives pour le régime de pension, notamment la détermination des niveaux de capitalisation acceptables¹¹². De plus, le paragraphe 4.2.2 confère à l'administrateur le pouvoir d'augmenter les cotisations en ces termes :

4.2.2 Si, de l'avis de l'actuaire, les cotisations prévues aux paragraphes 4.1.1 et 4.2.1 sont insuffisantes pour couvrir les prestations constituées dans l'année du régime et assurer au moins la capitalisation minimale qu'exige la législation provinciale applicable pour couvrir tout déficit actuariel ou de solvabilité, l'administrateur peut augmenter les cotisations prévues auxdits paragraphes de manière qu'elles deviennent suffisantes à ces fins.

220. Nous concluons donc que le pouvoir de fixer les taux de cotisation dont jouit l'employeur est limité par le devoir de l'administrateur de veiller aux intérêts supérieurs des participants au régime.
221. La fixation des taux de cotisation est également assujettie au paragraphe 8503 (4) du *Règlement de l'impôt sur le revenu*, qui limite les cotisations des salariés à un maximum de 9 % des gains. Étant donné que les cotisations de la Ville et des salariés au régime des policiers et des pompiers sont identiques, cela limite l'ensemble des cotisations au régime à un maximum de 18 % des gains ouvrant droit à pension.
222. Toutefois, le paragraphe 8503 (5) du *Règlement de l'impôt sur le revenu* permet aux régimes de pension de solliciter une dispense du plafond de cotisation de 9 % imposé aux salariés. Si certaines conditions sont réunies, le ministre jouit du pouvoir discrétionnaire d'accorder la dispense :

8503(5) Le ministre peut renoncer à appliquer les conditions énoncées à l'alinéa (4)a si les cotisations versées par les participants aux termes de la disposition à prestations déterminées d'un régime de pension sont calculées selon des modalités qu'il juge acceptables et s'il est raisonnable de s'attendre à long terme à ce que les cotisations régulières pour services courants versées par l'ensemble des participants aux termes de la disposition ne dépassent pas la moitié du montant nécessaire au financement des prestations au titre desquelles ces cotisations sont versées.

223. En termes simples, le critère qu'il faut remplir pour obtenir une dispense est celui selon lequel les cotisations des salariés ne peuvent, à long terme, dépasser 50 % du coût des prestations. Le Bulletin actuariel n° 3 de l'ARC précise en outre que « [n]ous accorderons la dispense [sic] si ce ratio est inférieur à 50 % et les conditions du paragraphe 8503(5) du *Règlement* sont respectées. Cette approbation sera accordée pour une période de quatre ans suivant la date du rapport d'évaluation actuarielle. Si le ratio est supérieur à 50 %, des renseignements et une analyse supplémentaires peuvent être nécessaires pour rendre une décision définitive ».

¹¹¹ *Loi sur les prestations de pension*, art. 49.

¹¹² Pièce R-2, p. 67.

224. La *Loi sur les prestations de pension* n'impose pas expressément à l'administrateur ou au répondant d'un régime l'obligation de demander une dispense à l'ARC.
225. Nous passons maintenant à l'examen de la preuve. Avant la création du régime des policiers et des pompiers, l'ancien régime bénéficiait d'une dispense de l'ARC qui permettait aux policiers et aux pompiers de cotiser plus de 9 % de leurs gains. Avant la scission en deux régimes, les policiers cotisaient 9,54 % de leurs gains jusqu'à concurrence de 5 000 \$ et 11,14 % sur les gains qui dépassaient 5 000 \$. Les pompiers cotisaient 9,59 % de leurs gains jusqu'à concurrence de 5 000 \$ et 11,19 % sur les gains qui dépassaient 5 000 \$. Bien que ces taux de cotisation soient bien supérieurs au maximum de 9 %, l'ancien régime a pu obtenir une dispense parce que les taux de cotisation plus élevés des policiers et des pompiers étaient compensés par les taux de cotisation moins élevés applicables aux autres salariés de la Ville, de sorte que les taux de cotisation de l'ensemble des salariés participant à l'ancien régime ne dépassaient pas le seuil de 50 % prévu par le *Règlement de l'impôt sur le revenu*.
226. Lorsque le régime des policiers et des pompiers a été créé en 2013, les taux de cotisation sont restés aux mêmes niveaux qu'avant la scission¹¹³. Toutefois, une dispense de l'ARC n'a pas été obtenue à cette époque. Il semble que les cotisations aient simplement été maintenues aux anciens taux pendant que le précédent appel devant notre Tribunal et l'appel subséquent devant la Cour d'appel étaient en instance. Étant donné qu'une dispense de l'ARC n'avait pas été obtenue, en principe, des taux de cotisation supérieurs à 9 % n'étaient pas autorisés.
227. Les appelants prétendent que lorsque le régime des policiers et des pompiers a été créé, l'intention était de maintenir le *statu quo* en conservant les modalités de l'ancien régime, ce qui consistait notamment à maintenir des taux de cotisation de l'ordre de 11 % et à obtenir une dispense de l'ARC pour les cotisations supérieures à 9 %. Nous n'avons trouvé aucune preuve concrète de cette intention.
228. Le 20 décembre 2016, David Hughes a écrit à la surintendante pour l'informer de l'approche que Mercer entendait suivre pour mettre en application la décision rendue par le Tribunal en 2016. M. Hughes indiquait que si l'on utilisait la méthode de l'évaluation de solvabilité imposée par le Tribunal, le coefficient de capitalisation initial du régime des policiers et des pompiers serait d'environ 5,5 millions de dollars de plus. Ainsi, toutes les évaluations actuarielles ultérieures afficheraient un coefficient de capitalisation plus élevé et les cotisations minimums que devraient verser les salariés et l'employeur seraient moindres étant donné que les exigences en matière de cotisation seraient moindres. Il suggérait de déposer de nouveau les rapports d'évaluation actuarielle pour les années 2013, 2014 et 2015 en utilisant des taux de cotisation moins élevés et de rembourser les cotisations qui dépassaient les nouveaux taux de cotisation proposés. Il estimait que les taux de cotisation seraient les suivants : 10,19 % des gains ouvrant droit à pension pour le rapport d'évaluation actuarielle pour 2013, 9,30 % des gains ouvrant droit à pension pour le rapport d'évaluation

¹¹³ Pièce R-5, p. 527.

actuarielle pour 2014 et 9,57 % des gains ouvrant droit à pension pour le rapport d'évaluation actuarielle pour 2015¹¹⁴. La surintendante a accepté l'approche proposée¹¹⁵.

229. D'emblée, nous mettons en question la logique de réduire les taux de cotisation au motif que le coefficient de capitalisation avait augmenté de 5,5 millions de dollars. Cela fait complètement abstraction du fait que le régime des policiers et des pompiers avait un important déficit de solvabilité qu'il faudrait redresser un jour.
230. M. Hughes a présenté sa proposition de réduction des taux de cotisation à la Commission des pensions lors de sa réunion du 17 mars 2017. Blair Sullivan a mis en question la logique du remboursement du trop-perçu des cotisations. M. Hughes a répondu que l'ARC limitait les cotisations à 9 % et que l'ancien régime était dispensé de cette règle. Il a ajouté que le régime des policiers et des pompiers était réputé être un nouveau régime et qu'il ne répondait pas au critère de l'ARC¹¹⁶.
231. Lors de la réunion de la Commission des pensions qui s'est tenue le 25 avril 2017, les représentants des policiers et des pompiers ont demandé que M. Hughes se renseigne auprès de la surintendante des pensions et de l'Agence du revenu du Canada afin de déterminer si une dispense était nécessaire pour maintenir les cotisations à environ 11 % et s'il était possible de demander une dispense, si besoin était. Le président de la Commission a déclaré que la question avait été posée à Mercer, qui avait répondu que cela n'était pas possible¹¹⁷. Les personnes qui représentaient les policiers et les pompiers au sein de la Commission étaient préoccupées par la diminution des taux de cotisation et par les répercussions de cette diminution sur le niveau de provisionnement du régime.
232. À la demande de la Ville, M. Hughes a préparé un projet de lettre daté du 28 juin 2017, pour fins d'illustration seulement, afin de démontrer que si les taux de cotisation étaient maintenus au même niveau, ils ne satisferaient pas au critère de 50 % de l'ARC. Mercer a limité ses calculs à l'année 2013. En appliquant ces taux de cotisation, Mercer est arrivé à un ratio de 53,7 %, ce qui est au-dessus du ratio de 50 % prescrit par l'ARC. Cette lettre n'a pas été envoyée à l'ARC; son seul but était de démontrer aux membres de la Commission qui représentaient les policiers et les pompiers qu'il était impossible d'obtenir une renonciation¹¹⁸.
233. Cependant, Mercer n'a pas précisé que le ministre disposait du pouvoir discrétionnaire d'accorder une renonciation en vertu du paragraphe 8503(5) du *Règlement de l'impôt sur le revenu* si le ratio dépassait 50 %. À notre avis, cela démontre encore une fois que M. Hughes privilégiait les intérêts de la Ville au détriment de ceux des participants au régime des policiers et des pompiers. Nous n'acceptons pas l'affirmation de M. Hughes que l'ARC n'aurait pas accordé de renonciation.

¹¹⁴ Dossier, p. 689-690.

¹¹⁵ Dossier, p. 693.

¹¹⁶ Pièce R-6, p. 529-530.

¹¹⁷ Pièce R-7, p. 554.

¹¹⁸ Dossier, p. 668-670.

234. Le 11 juillet 2017, David Hughes a déposé auprès de la surintendante les rapports d'évaluation actuarielle révisés pour les années 2013, 2014 et 2015 ainsi que le rapport d'évaluation actuarielle pour l'année 2016. Les taux de cotisation étaient les suivants :

Pour les pompiers :

- Entre le 1^{er} avril 2013 et le 31 mars 2014 : 8,95 % des gains jusqu'à concurrence de 5 000 \$ et 10,44 % des gains qui dépassent 5 000 \$;
- Entre le 1^{er} avril 2014 et le 31 mars 2015 : 8,26 % des gains jusqu'à concurrence de 5 000 \$ et 9,63 % des gains qui dépassent 5 000 \$;
- Entre le 1^{er} avril 2015 et le 31 mars 2016 : 8,46 % des gains jusqu'à concurrence de 5 000 \$ et 9,87 % des gains qui dépassent 5 000 \$;
- À partir du 1^{er} avril 2016 : 9,00 % des gains.

Pour les policiers :

- Entre le 1^{er} avril 2013 et le 31 mars 2014 : 8,90 % des gains jusqu'à concurrence de 5 000 \$ et 10,39 % des gains qui dépassent 5 000 \$;
- Entre le 1^{er} avril 2014 et le 31 mars 2015 : 8,21 % des gains jusqu'à concurrence de 5 000 \$ et 9,58 % des gains qui dépassent 5 000 \$;
- Entre le 1^{er} avril 2015 et le 31 mars 2016 : 8,41 % des gains jusqu'à concurrence de 5 000 \$ et 9,82 % des gains qui dépassent 5 000 \$;
- À partir du 1^{er} avril 2016 : 9,00 % des gains.

235. Étant donné que les taux de cotisation pour les années 2013 à 2015 étaient supérieurs au plafond de 9 %, Mercer a présenté une demande de dispense à l'ARC le 19 juillet 2017. La demande montrait que sur le long terme, le ratio du montant total des cotisations des participants (pour services passés et futurs) sur la valeur actualisée des prestations de retraite acquises par les participants (pour services passés et futurs) était égal à 48,6 %, ce qui est inférieur au seuil de 50 % qui est nécessaire pour obtenir l'approbation automatique de l'ARC¹¹⁹. L'ARC a accordé la dispense le 25 août 2017 pour une période de quatre ans commençant le 1^{er} avril 2013¹²⁰. Nous ne disposons d'aucun élément de preuve indiquant qu'une dispense a été obtenue depuis le 1^{er} avril 2017.

236. Selon notre compréhension de ce moyen d'appel, les syndicats font valoir que la surintendante aurait dû ordonner au répondant ou à l'administrateur du régime de demander une dispense en utilisant les taux de cotisation de l'ancien régime.

237. Après avoir examiné ces rapports d'évaluation actuarielle, la surintendante a fait part de ses préoccupations dans un courriel daté du 9 août 2017 dans lequel elle indiquait que la modification au régime de pension qui concernait la réduction des taux de cotisation n'avait pas été soumise à son bureau¹²¹.

¹¹⁹ Pièce R-8, p. 567.

¹²⁰ Pièce R-9, p. 568.

¹²¹ Dossier, p. 769-770.

238. Le 20 août 2017, la Ville a soumis une demande de modification du paragraphe 4.1.1 du texte du régime de pension qui traite des cotisations des salariés. Cette modification avait pour but de ramener les taux de cotisation des participants aux taux qui étaient utilisés dans les rapports d'évaluation actuarielle préparés par Mercer. La modification proposée devait entrer en vigueur le 10 juillet 2017. Sur la *Formule 2 – Demande d'enregistrement d'une modification à un régime de pension*, il est indiqué que la Ville est l'administratrice du régime. La formule était signée par le maire de la Ville de Fredericton, qui n'était pas membre de la Commission des pensions, et par la greffière adjointe de la Ville, Mélanie McDonald. M^{me} McDonald avait également signé une *Déclaration* dans laquelle elle attestait solennellement qu'elle était autorisée à présenter la demande au nom de l'administratrice du régime qu'elle identifiait comme étant la Commission d'administration¹²².
239. À notre avis, la surintendante n'aurait pas dû enregistrer la modification étant donné que celle-ci n'avait pas été présentée par l'administratrice du régime comme l'exige l'article 11 de la *Loi sur les prestations de pension*. Contrairement à ce qu'indiquait la Formule 2, l'administratrice du régime était la Commission des pensions et non la Ville. De plus, la Commission des pensions avait révoqué son acceptation de la diminution des taux de cotisation ainsi que des rapports d'évaluation actuarielle lors de sa réunion du 25 avril 2017. Par conséquent, la déclaration signée par M^{me} McDonald était inexacte. À notre avis, le dépôt de la modification n'était pas une erreur commise de bonne foi. Elle démontrait clairement que la Ville usurpait le pouvoir de la Commission parce que cette dernière avait refusé d'entériner le projet de la Ville.
240. Nous concluons que la surintendante aurait également dû refuser la modification sur le fondement des alinéas 72(2)c) et 72(2)h) de la *Loi sur les prestations de pension*. D'abord, le dépôt de la modification au régime par la Ville, qui n'était pas l'administratrice du régime, constituait une violation de l'article 11 de la *Loi sur les prestations de pension*. De plus, des motifs raisonnables et probables permettaient de conclure que le dépôt de la modification créerait une situation telle qu'il y a insuffisance de fonds pour verser les pensions ou les prestations ou qu'une telle insuffisance est vraisemblable, justifiant ainsi une intervention en vertu de l'alinéa 72(2)h).
241. L'examen des rapports d'évaluation actuarielle révisés pour les années 2013 à 2016 et du rapport d'évaluation actuarielle pour 2017 préparés par Mercer révèle que le régime avait un important déficit de solvabilité (surplus/déficit à la liquidation) qui a augmenté énormément de 2014 à 2015 :

	2013	2014	2015	2016	2017
Déficit de capitalisation	5 783 000 \$	6 250 000 \$	6 211 000 \$	2 557 000 \$	2 286 000 \$
Surplus ou déficit à la liquidation	35 065 000 \$	25 814 000 \$	65 189 000 \$	58 442 000 \$	56 442 000 \$
Coefficient de capitalisation	88,1 %	88,4 %	91,1 %	96,1 %	96,9 %

242. Nous sommes conscients qu'une situation déficitaire ne donne qu'un aperçu de la position d'une caisse à un moment donné. Étant donné qu'un régime de retraite est habituellement perçu comme

¹²² Dossier, p. 5-7.

un instrument permanent, le temps et des conseils actuariels judicieux sont censés permettre une capitalisation suffisante. Bien que l'existence d'un déficit ne soit pas une anomalie du fait que les actuaires ne sont pas en mesure de prédire l'avenir avec une exactitude parfaite, dans un monde idéal, chaque régime disposerait toujours de la capitalisation dont il a exactement besoin pour s'acquitter de ses obligations¹²³.

243. Lorsqu'on se penche sur cette question, il est crucial de garder à l'esprit certains faits déterminants. Premièrement, l'âge normal de la retraite des policiers et des pompiers est de 60 ans, et il fallait que leurs taux de cotisation soient plus élevés étant donné qu'ils cotisent moins longtemps à leur régime de pension. Deuxièmement, près de 20 % des participants au régime devaient atteindre l'âge de la retraite dans les cinq ans suivant l'année 2017¹²⁴. Troisièmement, le régime des policiers et des pompiers avait un important déficit de solvabilité de 56 millions de dollars en 2017. Quatrièmement, le régime bénéficiait d'une dispense relative au déficit de solvabilité, ce qui signifiait qu'il n'existe aucune obligation de renflouer le déficit de solvabilité à court terme. La surintendante a fait état de ses préoccupations au sujet de cette dispense dans le courriel du 9 août 2017 qu'elle a envoyé à David Hughes¹²⁵. Cinquièmement, Brendan George, le témoin expert, a indiqué que les taux d'intérêt ont été en baisse au cours des 20 dernières années, ce qui avait entraîné une baisse de rendement des placements. Enfin, aucune preuve n'a été produite relativement au rendement du régime depuis 2017. Les rapports d'évaluation actuarielle pour les années 2018 et 2019 n'ont pas été déposés en preuve. Ainsi, nous ne disposons d'aucun élément de preuve indiquant si le niveau de provisionnement du régime s'est amélioré ou s'est détérioré depuis l'évaluation de 2017.
244. Le remboursement du trop-perçu de cotisations a eu pour effet de retirer des éléments d'actif du régime des policiers et des pompiers et de les injecter dans le régime de la Ville. Le montant exact n'a pas été communiqué au Tribunal. Étant donné l'important déficit de solvabilité, le retrait du trop-perçu de cotisations et le plafonnement des taux de cotisation à 9 %, qui entraînait une baisse des cotisations d'environ 700 000 \$ par an, auraient dû justifier une enquête plus poussée de la part de la surintendante.
245. Nous convenons qu'un remboursement des cotisations était autorisé par le paragraphe 4.3.2 du texte du régime de pension qui est ainsi libellé :

4.3.2 Malgré toute autre disposition du présent article, toute somme cotisée en application du paragraphe 4.1.1 ou 4.2.1 à partir du 1^{er} janvier 1992 peut être remboursée au participant, à l'employeur ou à l'employeur participant, selon le cas, sous approbation du surintendant des pensions du Nouveau-Brunswick, lorsque ce remboursement est nécessaire pour éviter le retrait de l'agrément du régime en application de la Loi de l'impôt sur le revenu.

246. Toutefois, le Tribunal ne disposait d'aucune preuve que l'agrément du régime aurait été révoqué si le

¹²³ *Buschau c. Rogers Communications Inc.*, 2006 CSC 28, au par. 15.

¹²⁴ Dossier, p. 786.

¹²⁵ Dossier, p. 769-770.

remboursement des cotisations n'avait pas été effectué.

247. Manifestement, des taux de cotisation plus élevés auraient permis de réduire le déficit de solvabilité plus rapidement et donc d'améliorer la santé financière générale du régime.
248. Dans un courriel adressé à la Ville, David Hughes a décrit en ces termes les risques associés à une réduction des taux de cotisation au régime des policiers et des pompiers :

[TRADUCTION]

Nous proposons de ramener les taux de cotisation des salariés et de l'employeur, qui sont de l'ordre de 11 % des gains ouvrant droit à pension, à 9 % de ces gains, ce qui représente une diminution d'environ 700 000 \$ des cotisations annuelles au régime (cette affirmation de Blair est exacte). Blair a aussi raison de dire qu'il serait préférable de ne pas réduire les cotisations à un moment où le régime a un déficit de solvabilité élevé. Cependant, le déficit de solvabilité a été réduit de 5,5 millions de dollars par suite de la décision du Tribunal, ce qui équivaut à environ huit années de cotisations réduites.

[...]

Blair a également raison de souligner que la « nouvelle formule de provisionnement » ne peut guère résister aux fluctuations des marchés et dépend d'un taux de rendement annuel constant (soit au minimum 6 % par an). Il s'agit d'une préoccupation tout à fait légitime et cela résulte directement du fait que le régime offre des prestations de retraite parmi les plus généreuses au Canada et tente d'y arriver au moyen d'un taux de cotisation combiné de seulement 18 % des gains ouvrant droit à pension. Si le régime est maintenu en sa forme actuelle, la possibilité que les cotisations de l'employeur doivent augmenter à un certain moment dans un avenir relativement proche est très réelle et probable (à moins que nous assistions à une période soutenue de bons rendements ou à de fortes hausses des taux d'intérêt canadiens, ou aux deux).

Pour éviter une hausse des cotisations de l'employeur, il faudrait réduire les prestations futures¹²⁶.

249. M. George était d'avis qu'une dispense de l'ARC serait nécessaire pour que le régime des policiers et des pompiers continue à offrir le même niveau de prestations. Il a indiqué qu'il était déjà arrivé que les taux de cotisation nécessaires pour maintenir le même niveau de prestations soient supérieurs à 18 % (9 % pour les salariés et 9 % pour l'employeur). Il a signalé qu'à l'avenir, il arriverait que les cotisations requises doivent être supérieures à 18 % pour maintenir le même niveau de prestations¹²⁷. M. George a expliqué qu'habituellement, dans un régime à prestations déterminées, le taux de cotisation est ajusté pour garantir le maintien des prestations. Il a ajouté que [TRADUCTION] « [s]ans

¹²⁶ Pièce A-1, p. 14.

¹²⁷ Transcription de l'audience, p. 462; pièce A-24, p. 607.

*la dispense, le régime fonctionnera comme un régime à risques partagés, soit des taux de cotisation fixes de 9 % (ou moins si possible) pour les participants et l'employeur, avec une réduction des prestations si le taux de cotisation total de 18 % ne permet pas de financer les prestations offertes par le régime, ce qui signifie que lorsque les rendements du régime sont faibles, on verra les prestations diminuer plutôt que les cotisations augmenter »*¹²⁸. M. George a également indiqué que les augmentations futures des besoins de financement pourraient se produire à un moment où elles seront inabordables, de sorte que ce fardeau serait supporté par les générations futures.

250. Nous acceptons le témoignage d'expert de M. George qui n'a pas été contesté. Nous concluons que si les taux de cotisation restent à 9 % (18 % au total), il existe des motifs raisonnables et probables de conclure qu'il n'y aura pas assez d'argent pour maintenir le même niveau de prestations. Nous ajoutons que la Ville semble utiliser un moyen détourné pour arriver au résultat qu'elle ne pouvait obtenir directement – instaurer un régime à risques partagés pour les policiers et les pompiers. Dans un régime à prestations déterminées, les taux de cotisation sont ajustés pour garantir une prestation déterminée. Plafonner les taux de cotisation à 9 % et imposer des réductions de prestations si les cotisations deviennent insuffisantes, c'est faire du régime un régime à risques partagés.
251. Nous rejetons l'argument de la Ville et de la surintendante selon lequel la *Loi sur les prestations de pension* ne confère pas à la surintendante le pouvoir d'ordonner au répondant ou à l'administrateur d'un régime de pension de demander une dispense à l'ARC. La surintendante a l'obligation d'approuver les taux de cotisation d'un régime de pension et de veiller à sa santé financière du régime et aux intérêts supérieurs des participants au régime. Le paragraphe 72(1) l'investit d'un pouvoir très large d'ordonner à un administrateur ou à toute autre personne de prendre ou de s'abstenir de prendre une mesure quelconque relative à un régime de pension si elle a des motifs raisonnables et probables de croire à l'existence de l'une des circonstances mentionnées au paragraphe 72(2).
252. Nous rejetons en outre l'argument selon lequel il n'existe aucune obligation de capitaliser un régime de pension au moyen de taux de cotisation supérieurs à 9 %. Il n'y a aucune mention d'un taux de cotisation maximum dans la *Loi sur les prestations de pension*. La *Loi* prescrit que le régime doit être suffisamment capitalisé. Dans certaines circonstances, cela pourrait consister à demander une dispense de l'ARC afin que les participants puissent cotiser plus de 9 %. À notre avis, la surintendante a le pouvoir, dans les circonstances appropriées, d'ordonner au répondant ou à l'administrateur d'un régime de pension de demander une dispense à l'ARC. Il va de soi que la surintendante ne peut pas ordonner à l'ARC d'accorder une telle dispense. Tout ce qu'elle peut faire, c'est ordonner à l'administrateur ou au répondant d'un régime de demander une dispense à l'ARC. Il appartient alors à l'ARC de décider si elle doit accorder la dispense.
253. Nous comprenons que les syndicats voulaient maintenir le *statu quo* en conservant notamment les taux de cotisation de l'ancien régime. Comme la Ville, nous convenons que les syndicats tentent d'obtenir une garantie en ce qui concerne non seulement les prestations qu'ils toucheront un jour,

¹²⁸ Pièce A-24, p. 607.

mais également un niveau de cotisation déterminé. Comme l'explique l'arrêt *Baxter c. Ontario (Superintendent of Financial Services)*, (2004) 192 OAC 293 (C. sup. just.), cela n'est pas permis. Nous observons cependant qu'en plafonnant les taux de cotisation à 9 % depuis 2016, la Ville faisait essentiellement la même chose. Nous réitérons que dans un régime à prestations déterminées, les taux sont ajustés pour garantir le versement des prestations déterminées.

254. Selon la Ville et la surintendante, une demande de dispense à l'ARC basée sur les taux de cotisation de l'ancien régime n'avait aucune chance d'aboutir. La position de la Ville et de la surintendante repose sur un rapport « d'expert » préparé par David Hughes et Doug Brake de Mercer. Lors de l'audience, la Ville a décidé de ne pas faire témoigner M. Hughes. En conséquence, le Tribunal ne lui a pas reconnu la qualité d'expert et le rapport n'a pas été admis en preuve.
255. Nous n'avons aucune preuve concrète que l'ARC n'aurait pas accordé la renonciation sur la base des taux de cotisation de l'ancien régime. Nous ne disposons que des assertions de la Ville et de la surintendante qu'il n'y avait aucune chance que l'ARC aurait accordé la dispense.
256. Nous acceptons encore une fois le témoignage non contesté de Brendan George. Il a expliqué que même si le ratio est supérieur à 50 %, le ministre se réserve le pouvoir discrétionnaire d'accorder la dispense. Dans ces circonstances, le ministre peut demander des renseignements et une analyse supplémentaires. Cela cadre avec le Bulletin actuariel n° 3 de l'ARC qui prévoit que « [s]i le ratio est supérieur à 50 %, des renseignements et une analyse supplémentaires peuvent être nécessaires pour rendre une décision définitive ».
257. M. George souligne également que la conclusion de Mercer selon laquelle la dispense ne serait pas accordée sur la base des taux de cotisation utilisés dans l'ancien régime reposait uniquement sur une analyse des taux de cotisation pour l'année 2013. Mercer n'a effectué aucune analyse pour déterminer si le ratio de 50 % serait dépassé sur le long terme, ce qui constitue le critère énoncé au paragraphe 8503(3) du *Règlement de l'impôt sur le revenu*. M. George indique que Mercer aurait pu soumettre une demande de dispense à l'ARC pour des taux de cotisation de l'ordre de 11 % en joignant des renseignements et une analyse supplémentaires pour justifier ce ratio plus élevé. M. George a admis qu'il ignorait si l'ARC aurait accordé la dispense. Lors de son témoignage, il a déclaré que [TRADUCTION] « *il existe une possibilité de discuter avec l'ARC et de la convaincre que même si le ratio est supérieur à 50, elle devrait quand même accorder une dispense sur la base du taux de cotisation de 11 pour cent* ». ¹²⁹
258. M. George a expliqué que le ratio est très sensible et peut être facilement ajusté en modifiant le taux de cotisation, le taux d'actualisation ou la marge pour écarts défavorables. De façon générale, plus le taux de cotisation est élevé, plus le ratio est élevé¹³⁰. Il a ajouté ce qui suit :

¹²⁹ Transcription de l'audience, p. 465.

¹³⁰ Transcription de l'audience, p. 465-467.

[TRADUCTION]

[...] si vous devez refaire tous les quatre ans un calcul qui est très sensible aux hypothèses et aux taux de cotisation à ce moment-là, il arrivera parfois que vous soyez au-dessus de 50 et parfois au-dessous de 50. Il s'agit d'un calcul très sensible. Vous ne serez pas toujours au-dessous de 50 pour cent. Et si vous êtes au-dessus de ce ratio et voulez obtenir une dispense, à mon avis, vous devez vous adresser à l'ARC et expliquer qu'il s'agit de la situation à ce moment précis. Vous allez nous demander de refaire les calculs tous les quatre ans. À l'heure actuelle, nous sommes au-dessus de 50, mais si nous répétons l'exercice dans quatre ans, les cotisations seront différentes et nous serons alors en dessous de 50. Par conséquent, cela ne garantit pas que l'ARC acceptera mais, par définition, le régime est structuré sur la base d'un partage des coûts 50/50 qui est [...] leur principale préoccupation, c'est que les participants ne cotisent pas plus de 50 % et se retrouvent à verser un pourcentage très élevé »¹³¹.

259. M. George s'est dit d'avis que la dispense de l'ARC aurait pu être obtenue, mais peut-être pas avec les mêmes niveaux de cotisation que dans l'ancien régime. Il a déclaré ce qui suit dans son rapport d'expert :

- L'analyse de Mercer selon laquelle il était impossible d'obtenir une dispense permettant de maintenir les taux de cotisation de l'ancien régime, ce qui aurait donné un ratio de 53,7 %, était fondée sur l'évaluation actuarielle pour 2013, qui utilisait un taux d'actualisation de 5,95 % et une marge pour écarts défavorables de 0,4 %. L'application d'un taux d'actualisation moindre se serait traduite par un ratio plus proche de 50 %. M. George a également indiqué qu'à lui seul, l'abaissement du taux d'actualisation n'aurait probablement pas été suffisant pour ramener le ratio à moins de 50 %.
- Une diminution d'environ 1,4-1,5 % des taux de cotisation de 11,19 % et de 11,14 % aurait donné un ratio de l'ordre de 50 %. Pour les participants, cela se serait traduit par des taux de cotisation qui seraient toujours très supérieurs à 9 %.
- En combinant une légère hausse de la marge pour écarts défavorables associée au taux d'actualisation avec une légère réduction des taux de cotisation, on aurait sans doute obtenu un ratio inférieur à 50 % et l'approbation par l'ARC d'une dispense du plafond de cotisation de 9 % imposé aux participants¹³².

260. M. George a exprimé l'opinion que l'on pourrait faire valoir à l'ARC que, de par sa structure même, le régime devrait, au fil du temps, répondre aux exigences du ratio de 50 %, étant donné que le texte du régime stipule que les cotisations de l'employeur sont égales à celles des participants. M. George a aussi indiqué que lors de sa prise d'effet le 1^{er} avril 2013, le régime des policiers et des pompiers ne satisfaisait pas au critère de 50 % du paragraphe 8503(5) puisque le régime avait un coefficient de capitalisation sur une base de permanence de 88,1 % et que les participants étaient tenus de financer

¹³¹ Transcription de l'audience, p. 467-468.

¹³² Pièce A-24, p. 607.

50 % des paiements sur le déficit. Au fil des ans, toutefois, le déficit devrait être éliminé, ce qui permettrait alors de réduire les cotisations des participants.

261. Lors de son contre-interrogatoire, M. George a admis qu'à sa connaissance, l'ARC n'avait jamais accordé de dispense lorsque le ratio était de 53,7 %. Il a nuancé sa réponse en disant que les régimes auxquels il avait été associé avaient tous un ratio inférieur à 50 % et que, par conséquent, il n'avait jamais eu à communiquer les renseignements et l'analyse supplémentaires qui sont exigés lorsque le ratio est supérieur à 50 %¹³³.
262. Nous partageons l'opinion de M. George qu'une dispense de l'ARC aurait pu être obtenue afin d'appliquer des taux de cotisation plus élevés que ceux qui figurent dans les rapports d'évaluation actuarielle révisés pour les années 2013 à 2016. Nous réitérons que selon M. George, le plafonnement des taux de cotisation à 9 % à partir de 2016 entraînera des réductions des prestations. Nous concluons donc que la surintendante aurait dû refuser de plafonner les taux de cotisation à 9 % et ordonner à l'administrateur ou au répondant du régime de demander une dispense à l'ARC.
263. Cela dit, nous avons conclu plus haut que Mercer et David Hughes doivent être démis de leurs fonctions d'actuaire du régime et que le nouvel actuaire du régime devra procéder à une nouvelle présentation de tous les rapports d'évaluation actuarielle depuis 2013 jusqu'à aujourd'hui. Il va sans dire que l'actuaire indépendant devrait alors procéder à une analyse afin de déterminer les niveaux de provisionnement appropriés pour le régime des policiers et des pompiers depuis sa création en 2013 et déterminer si une dispense de l'ARC est nécessaire.

VI. CONCLUSION ET ORDONNANCE

264. La décision de la surintendante est annulée, sauf en ce qui concerne l'abolition de la Commission des pensions qui est confirmée. Nous rendons l'ordonnance suivante en vertu de l'alinéa 76(1)b) de la *Loi sur les prestations de pension* :
- a) Mercer et David Hughes sont destitués de leurs fonctions d'actuaire du régime des policiers et des pompiers;
 - b) l'administrateur du régime des policiers et des pompiers doit retenir les services d'un nouvel actuaire qui fournira des services actuariels indépendants et impartiaux au régime des policiers et des pompiers;
 - c) le rapport d'évaluation actuarielle révisé pour 2016 est rejeté;
 - d) le nouvel actuaire devra effectuer une analyse afin de déterminer quels sont les niveaux de provisionnement appropriés pour le régime des policiers et des pompiers depuis sa création en 2013 et décider si une dispense de l'ARC est nécessaire;

¹³³ Transcription de l'audience, p. 510-511.

- e) le nouvel actuaire devra refaire les rapports d'évaluation actuarielle pour les années 2013 à aujourd'hui et les soumettre à la surintendante des pensions.

FAIT le 27 août 2020.

Judith Keating

Judith Keating, c.r., présidente du Tribunal

Raoul Boudreau

Raoul Boudreau, vice-président du Tribunal

Mélanie McGrath

Mélanie McGrath, membre du Tribunal