

## **ONGLET 10**

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

v.

**Stelco Inc.** *Respondent*

and

**Superintendent of Financial  
Services** *Intervener*

**INDEXED AS: BOUCHER v. STELCO INC.**

**Neutral citation: 2005 SCC 64.**

File No.: 30299.

Hearing and Judgment: June 10, 2005.

Reasons delivered: November 10, 2005.

Present: McLachlin C.J. and Major, Bastarache, Binnie,  
LeBel, Deschamps, Fish, Abella and Charron JJ.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
QUEBEC**

*Pensions — Pension plans — Partial wind up of pension plan — Wind up report approved by Ontario's Superintendent of Financial Services granting early retirement benefits to plan members employed in Ontario and deferred pensions to members employed in Quebec — Superintendent's decision not contested in Ontario — Quebec members instead bringing action based on employment contract in Quebec to claim early retirement benefits — Whether Quebec Superior Court may rule on conclusions sought in action.*

*Civil procedure — Exception to dismiss action — Res judicata — Issue estoppel — Partial wind up of pension plan — Wind up report approved by Ontario's Superintendent of Financial Services granting early retirement benefits to plan members employed in Ontario and deferred pensions to members employed in Quebec — Superintendent's decision not contested in Ontario — Quebec members instead bringing action based on employment contract in Quebec to claim early retirement benefits — Whether action inadmissible in light of civil*

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

c.

**Stelco Inc.** *Intimée*

et

**Surintendant des services  
financiers** *Intervenant*

**RÉPERTORIÉ : BOUCHER c. STELCO INC.**

**Référence neutre : 2005 CSC 64.**

N° du greffe : 30299.

Audition et jugement : 10 juin 2005.

Motifs déposés : 10 novembre 2005.

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

**EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC**

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

*Procédure civile — Moyens de non-recevabilité — Chose jugée — Préclusion découlant d'une question déjà tranchée — Liquidation partielle du régime de retraite — Rapport de liquidation approuvé par le surintendant des services financiers de l'Ontario et octroyant une pension anticipée aux participants du régime employés en Ontario et une pension différée aux participants employés au Québec — Décision du surintendant non contestée en Ontario — Participants québécois intentant plutôt une action au Québec basée sur le contrat de travail*

*law principles relating to res judicata and common law principles relating to estoppel — Civil Code of Québec, S.Q. 1991, c. 64, art. 3137.*

*Private international law — Jurisdiction of Quebec courts — Doctrine of forum non conveniens — Partial wind up of pension plan — Wind up report approved by Ontario's Superintendent of Financial Services granting early retirement benefits to plan members employed in Ontario and deferred pensions to members employed in Quebec — Superintendent's decision not contested in Ontario — Quebec members instead bringing action based on employment contract in Quebec to claim early retirement benefits — Whether Superior Court had to decline jurisdiction based on doctrine of forum non conveniens — Civil Code of Québec, S.Q. 1991, c. 64, art. 3135.*

The respondent, S, set up a single pension plan for all its employees in Canada, regardless of their place of work. The plan was governed by the laws of Ontario. In 1990, as part of a reorganization, S closed three plants in Quebec. Several of the laid-off employees, including the appellants, sought to obtain pension benefits. Ontario's Superintendent of Pensions then ordered a partial wind up of the plan and approved the partial wind up report, which provided for early retirement benefits for plan members employed in Ontario only. For the appellants, all of whom were members employed in Quebec, the report applied Quebec law and the entire amount of the pension was accordingly deferred until the normal age of retirement. The appellants did not institute proceedings in Ontario to contest that decision but instead brought an action in Quebec that was based on contracts of employment. They claimed to be entitled to early retirement benefits on the basis that the plan was subject to Ontario law. The trial judge began by recognizing that the Superior Court had jurisdiction, but dismissed the appellants' action on the merits, holding that early retirement benefits were limited to plan members employed in Ontario. The majority of the Court of Appeal affirmed the trial judge's decision both on the issue of jurisdiction and on the merits.

*Held:* The appeal should be dismissed.

The appellants' action is inadmissible. Under the interprovincial framework agreement on pension plans, which applied to S's plan, Ontario's Superintendent of Financial Services was expressly entitled to exercise all

*pour obtenir une pension anticipée — Vu les règles de la chose jugée en droit civil et celles de la préclusion en common law, l'action est-elle irrecevable? — Code civil du Québec, L.Q. 1991, ch. 64, art. 3137.*

*Droit international privé — Compétence des tribunaux québécois — Doctrine du forum non conveniens — Liquidation partielle du régime de retraite — Rapport de liquidation approuvé par le surintendant des services financiers de l'Ontario et octroyant une pension anticipée aux participants du régime employés en Ontario et une pension différée aux participants employés au Québec — Décision du surintendant non contestée en Ontario — Participants québécois intentant plutôt une action au Québec basée sur le contrat de travail pour obtenir une pension anticipée — La Cour supérieure devait-elle décliner compétence en vertu de la doctrine du forum non conveniens? — Code civil du Québec, L.Q. 1991, ch. 64, art. 3135.*

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

*Arrêt :* Le pourvoi est rejeté.

L'action des appelants est irrecevable. En vertu de l'accord-cadre interprovincial sur les régimes de retraite, applicable au régime de S, le surintendant des services financiers de l'Ontario avait expressément le

the powers conferred by the Ontario legislature and to make any necessary decisions for the administration and wind up of the plan, such as verifying and approving the benefits payable to each plan member, including those employed in Quebec. The Superintendent's decision was not contested in Ontario and is final. In light of the civil law principles relating to *res judicata* and the common law principles relating to estoppel, the appellants cannot contest that decision indirectly by means of this action. [20] [26-28] [31]

At this stage of the proceedings, from the perspective of Quebec law, the conditions for applying the principle of *res judicata* have been met. The Superintendent had jurisdiction to make the decision, and the three necessary elements of identical cause, object and parties are present. If it were heard by a Quebec court, the main debate between the parties would concern a question that has already been settled by the Superintendent, and the court could not allow the action without varying or quashing his decision. [32]

Insofar as a decision of an administrative body created by the Ontario legislature is in issue, in a case within that body's jurisdiction under Ontario law, applying the common law rules governing issue estoppel would lead to the same result. In short, the appellants' failure to make use of the usual means of redress, together with the situation in which any other decision would place S, militates against the court's exercise of its residual discretion to decline to apply estoppel. S could find itself in the strange position of having to comply with the Superintendent's decision under Ontario law while at the same time being required to execute a Quebec judgment to the contrary. Such a result could call into question the benefit calculations for all the retirees and the measures taken to ensure the plan's solvency. [33-34]

Finally, even if the Quebec courts had found that it was still legally possible to contest the Superintendent's decision, a proper application of the doctrine of *forum non conveniens* would have justified them in declining jurisdiction in the circumstances. An Ontario court would naturally be in a better position to review the decision of the Ontario body that is responsible for administering the plan, if only to reduce the risk of conflicting decisions and to adhere to the principle of administration set out in the memorandum of reciprocal agreement, especially in that the challenge by the Quebec plan members could affect the plan as a whole and the rights of the other members. [36] [38]

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

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

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

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

### Cases Cited

**Distinguished:** *J.J. Newberry Canadian Ltd. v. Régie des rentes du Québec*, [1986] R.J.Q. 1884; **referred to:** *T.S.C.O. of Canada Ltd. v. Châteauneuf*, [1995] R.J.Q. 637; *Pierre Moreault Ltée v. Sauvé*, [1997] R.J.Q. 44; *Monsanto Canada Inc. v. Ontario (Superintendent of Financial Services)*, [2004] 3 S.C.R. 152, 2004 SCC 54; *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929; *Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin*, [2003] 2 S.C.R. 504, 2003 SCC 54; *Vaughan v. Canada*, [2005] 1 S.C.R. 146, 2005 SCC 11; *Rocois Construction Inc. v. Québec Ready Mix Inc.*, [1990] 2 R.C.S. 440; *Danyluk v. Ainsworth Technologies Inc.*, [2001] 2 S.C.R. 460, 2001 SCC 44; *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, [2003] 3 S.C.R. 77, 2003 SCC 63; *Quebec (Attorney General) v. Laroche*, [2002] 3 S.C.R. 708, 2002 SCC 72; *Spar Aerospace Ltd. v. American Mobile Satellite Corp.*, [2002] 4 S.C.R. 205, 2002 SCC 78; *GreCon Dimter inc. v. J.R. Normand inc.*, [2005] 2 S.C.R. 401, 2005 SCC 46; *Lexus Maritime inc. v. Oppenheim Forfait GmbH*, [1998] Q.J. No. 2059 (QL).

### Statutes and Regulations Cited

*Civil Code of Québec*, S.Q. 1991, c. 64, arts. 2848, 3135, 3137, 3149.  
*Pension Benefits Act*, R.S.O. 1990, c. P.8, ss. 70(1), (2), (3), (4), 74, 109, 110.  
*Supplemental Pension Plans Act*, R.S.Q., c. R-15.1, ss. 6, 249, 254.

### Authors Cited

Goldstein, Gérald, et Ethel Groffier. *Droit international privé*, t. 1, *Théorie générale*. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1998.  
*Mercer Pension Manual*, vol. 1, by William M. Mercer Limited. Agincourt, Ont.: Carswell, 1988 (loose-leaf updated 2005, release 4).  
Poirier, Johanne. « Les ententes intergouvernementales et la gouvernance fédérale : aux confins du droit et du non-droit », in Jean-François Gaudreault-DesBiens and Fabien Gélinas, eds., *The States and Moods of Federalism: Governance, Identity and Methodology*. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2005, 441.  
Royer, Jean-Claude. *La preuve civile*, 3<sup>e</sup> éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2003.  
Talpis, Jeffrey A., with the collaboration of Shelley L. Kath. « If I am from Grand-Mère, Why Am I Being Sued in Texas? » *Responding to Inappropriate Foreign Jurisdiction in Quebec-United States Crossborder Litigation*. Montréal: Thémis, 2001.

### Jurisprudence

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

### Lois et règlements cités

*Code civil du Québec*, L.Q. 1991, ch. 64, art. 2848, 3135, 3137, 3149.  
*Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, L.R.Q., ch. R-15.1, art. 6, 249, 254.  
*Loi sur les régimes de retraite*, L.R.O. 1990, ch. P.8, art. 70(1), (2), (3), (4), 74, 109, 110.

### Doctrine citée

Goldstein, Gérald, et Ethel Groffier. *Droit international privé*, t. 1, *Théorie générale*. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 1998.  
*Mercer Pension Manual*, vol. 1, by William M. Mercer Limited. Agincourt, Ont. : Carswell, 1988 (loose-leaf updated 2005, release 4).  
Poirier, Johanne. « Les ententes intergouvernementales et la gouvernance fédérale : aux confins du droit et du non-droit », dans Jean-François Gaudreault-DesBiens et Fabien Gélinas, dir., *Le fédéralisme dans tous ses états : Gouvernance, identité et méthodologie*. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 2005, 441.  
Royer, Jean-Claude. *La preuve civile*, 3<sup>e</sup> éd. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 2003.  
Talpis, Jeffrey A., with the collaboration of Shelley L. Kath. « If I am from Grand-Mère, Why Am I Being Sued in Texas? » *Responding to Inappropriate Foreign Jurisdiction in Quebec-United States Crossborder Litigation*. Montréal : Thémis, 2001.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Robert C.J.Q. and Nuss and Morin J.J.A.), [2004] R.J.Q. 807 (*sub nom. Bourdon v. Stelco Inc.*), 241 D.L.R. (4th) 266, 39 C.C.P.B. 214, [2004] Q.J. No. 1842 (QL), affirming a judgment of Durocher J. (2000), 26 C.C.P.B. 20, [2000] Q.J. No. 6735 (QL), rejecting the appellants' action. Appeal dismissed.

*Claude Tardif, Gaétan Lévesque and Stéphane Forest*, for the appellants.

*Chantal Masse, Timothé R. Huot and Rachel Ravary*, for the respondent.

*Deborah McPhail*, for the intervener.

English version of the judgment of the Court delivered by

LEBEL J. —

#### I. Introduction

This appeal concerns an action that was brought against the respondent, Stelco Inc. (“Stelco”), by the appellants, who are laid-off employees, to claim early retirement benefits. The issue in the case at bar, which is more than a question of contract performance, relates to the exercise of jurisdiction by the Quebec Superior Court in respect of a 1997 decision in which Ontario’s Superintendent of Pensions approved the partial wind up of Stelco’s pension plan. At the hearing, I concurred in dismissing the appellants’ action, but for reasons that differ in part from those of the Quebec Court of Appeal. In my view, the Superior Court should have declined to rule on the conclusions sought in this action. Both the inadmissibility of the action — which is contrary to the civil law principle of *res judicata* and to the common law principle of issue estoppel — and the principles of *forum non conveniens* justify dismissing a proceeding that is likely to become an impermissible collateral attack on the Superintendent’s decision.

##### A. *Origin of the Case*

Stelco, a major manufacturing company, operated commercial and industrial establishments in

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

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

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

*Deborah McPhail*, pour l’intervenant.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE LEBEL —

#### I. Introduction

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

##### A. *L’origine du litige*

Stelco, une entreprise manufacturière importante, a exploité des établissements commerciaux

several provinces of Canada, including Quebec. In 1940, it set up a single pension plan for all its employees in Canada, regardless of their place of work. At the time of the events that gave rise to the case at bar, s. 21 of the plan then in effect stipulated that the plan was governed by the laws of Ontario. The same section also provided that the termination or wind up of the plan would be carried out in accordance with Ontario's *Pension Benefits Act*, R.S.O. 1990, c. P.8:

#### SECTION 21

##### Applicable Law

- (a) This Plan shall be construed and interpreted in accordance with the laws of the Province of Ontario.
- (b) In the event of the termination or windup of the Plan such windup will be carried out in accordance with the provisions of the Pension Benefits Act of Ontario.

3

After the pension plan came into effect, the provincial legislatures gradually enacted legislation on supplemental pension plans. These similarly constructed statutes establish a legal framework for such plans and set up mechanisms for overseeing their management, ensuring their solvency and, if need be, overseeing the wind up of a plan. To avoid subjecting interprovincial plans such as that of Stelco to multiple administrative controls, the provincial governments of Canada agreed on the importance of reciprocity in overseeing them. In substance, their memorandums of reciprocal agreement recognize as a majority "administrator" the regulatory authority of the province in which the majority of the employees participating in a supplemental pension plan work. A memorandum of reciprocal agreement entrusts the oversight of the plan, and decisions on the management and wind up of the plan, to this regulatory authority.

4

The memorandum of reciprocal agreement that is relevant to this appeal was signed in 1968

et industriels dans plusieurs provinces canadiennes, dont le Québec. En 1940, elle a établi un régime de retraite unique pour l'ensemble de ses employés au Canada, sans égard à leur lieu de travail. Au moment où surviennent les événements à l'origine du présent litige, l'art. 21 du régime alors en vigueur prévoit que ce dernier est régi par la loi de l'Ontario. Ce même article stipule aussi que la cessation ou la liquidation du régime s'effectueront conformément à la *Loi sur les régimes de retraite* de l'Ontario, L.R.O. 1990, ch. P.8 :

[TRADUCTION]

#### ARTICLE 21

##### Droit applicable

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

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

L'accord multilatéral de réciprocité pertinent pour les besoins du pourvoi est intervenu en 1968

by the Quebec Pension Board (“Régie des rentes du Québec”), the Pension Commission of Ontario, and Alberta’s Superintendent of Pensions. Most of the provinces eventually signed it. The memorandum of agreement stipulates that the major authority exercises its own powers and the powers that the minor authorities delegate to it with respect to a plan. In the case of Stelco’s plan, the major authority within the meaning of the memorandum of reciprocal agreement was the Pension Commission of Ontario; the major authority is now the Superintendent of Financial Services, who for the last few years has been exercising the duties of the Superintendent of Pensions. This memorandum of agreement was still in effect when the problems that ultimately gave rise to this case began.

In 1990, as part of a reorganization of its operations, Stelco decided to close three plants in Quebec. The closures resulted in the elimination of jobs. Some of the laid-off employees sought to obtain pension benefits. Ontario’s Superintendent of Pensions then ordered a partial wind up of the company’s pension plan in order to determine and guarantee the pension benefits of the laid-off employees. Stelco contested the partial wind up of the plan and appealed to the Divisional Court of Ontario ((1994), 115 D.L.R. (4th) 437). After losing its case in that court and in the Ontario Court of Appeal ((1995), 126 D.L.R. (4th) 767), the employer was denied leave to appeal to this Court. Consequently, on March 28, 1996, the Superintendent ordered the partial wind up of the plan, on specified dates, with respect to certain classes of employees affected by plant closures. The fact that the appellants were members of the groups of employees affected by that decision is not in issue.

Further to that order, an actuarial firm prepared a wind up report, which the company submitted to the Superintendent of Pensions in January 1997. According to the appellants’ record, the employees concerned, including the appellants, each received a personalized statement indicating the pension benefits they would receive. On January 29, 1997, the Superintendent approved the partial wind up

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

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

À la suite de cette ordonnance, des actuaires préparèrent un rapport de liquidation que la société transmit en janvier 1997 au surintendant des régimes de retraite. Selon le dossier d’appel, les employés visés, y compris les appelants, reçurent un relevé individuel précisant les prestations de retraite qu’ils recevraient. Le 29 janvier 1997, le surintendant approuva le rapport de liquidation

5

6



report, including the description and calculation of the benefits awarded to each employee.

partielle, y compris la description et le calcul des prestations accordées à chaque employé visé.

7 That approval is at the heart of the case. To understand the nature of the problem, it will be necessary to briefly review the provisions of the Ontario and Quebec legislation on supplemental pension plans that apply to early retirement. The appellants, who were employed in facilities in Quebec when they were laid off, had not yet reached the normal age of retirement under the laws of either Ontario or Quebec.

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

8 At that time — and this is still the case today — the legislation of Quebec and Ontario treated employees pensioned off before the normal age of retirement quite differently. Under Quebec's *Supplemental Pension Plans Act*, R.S.Q., c. R-15.1, such employees are entitled to benefits that they will not receive until they reach the normal age of retirement. Ontario's legislation provides for the possibility of receiving early retirement benefits in such cases. Under s. 74 of the *Pension Benefits Act*, a plan member whose age plus total years of membership equals at least 55 has the right to receive early retirement benefits. In other words, when a pension plan to which the Quebec legislation applies is wound up in whole or in part, the employee's benefits will be deferred. Under Ontario's legislation, if a plan member meets the 55-year requirement, he or she will receive benefits immediately.

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

9 The partial wind up report provided for early retirement benefits for plan members employed in Ontario only. For members employed in Quebec, the report applied Quebec law and the entire amount of the pension was accordingly deferred until the normal age of retirement.

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

10 Although they were notified that they would only receive deferred pensions, the appellants did not institute proceedings to contest the Superintendent's decision to approve the report. All that can be found in the appellants' record are some copies of a few exchanges of correspondence with Stelco's lawyers, in which these employees

Bien qu'ils eurent été informés qu'on ne leur accorderait qu'une pension différée, les appelants n'engagèrent aucune procédure pour contester la décision du surintendant d'approuver le rapport. Le dossier d'appel contient tout au plus des copies d'échanges de correspondance avec les avocats de Stelco dans lesquels ces employés exprimaient leur

expressed their disagreement with the assessment of their entitlements to benefits. In their view, since Stelco's plan provided that it was subject to Ontario law and was to be administered in that province, they should have received early retirement benefits. Despite these criticisms, Stelco applied the wind up report as approved by the Superintendent.

In October 1998, the appellants joined forces in an action against Stelco. In these proceedings, which took the form of an action based on contracts of employment, they claimed to be entitled to early retirement benefits on the basis that the plan was subject to Ontario law. Stelco maintained that only plan members employed in Ontario were entitled to early retirement benefits, and asked that the suit be dismissed.

## B. *Judicial History*

### 1. Quebec Superior Court

The appellants first lost in the Superior Court: (2000), 26 C.C.P.B. 20. Durocher J. began by recognizing that the Quebec Superior Court had jurisdiction over the appellants' action. He then decided that he had to rule on the merits, and dismissed their claims. In his view, even though the plan was subject to Ontario law, the appellants were not entitled to receive early retirement benefits. Only plan members employed in Ontario were so entitled. To his mind, Ontario's *Pension Benefits Act* itself limited this benefit to pensioners who had been employed in Ontario. The appellants then appealed to the Quebec Court of Appeal.

### 2. Quebec Court of Appeal

The Quebec Court of Appeal was divided on the outcome of the appeal: (2004), 241 D.L.R. (4th) 266. Robert C.J.Q. would have allowed the appeal and the action. Morin and Nuss J.J.A. agreed, but for different reasons, that the appeal should be dismissed.

According to Robert C.J.Q., the Superior Court had jurisdiction to hear the appellants' action. Although it was in fact an action based on contracts

désaccord avec l'évaluation de leurs droits à des prestations. À leur avis, puisque le régime de Stelco prévoyait son assujettissement au droit de l'Ontario et son administration dans cette province, ils auraient dû toucher une pension anticipée. Malgré ces critiques, Stelco appliqua tel quel le rapport de liquidation approuvé par le surintendant.

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

## B. *L'historique judiciaire*

### 1. La Cour supérieure du Québec

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

### 2. La Cour d'appel du Québec

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

Selon le juge en chef du Québec, la Cour supérieure avait compétence sur l'action intentée par les appelants. En effet, il s'agissait d'une action basée

11

12

13

14

of employment, those contracts had, as is permitted under Quebec private international law, been made subject to Ontario law. Disagreeing with the Superior Court, the Chief Justice concluded that a proper interpretation of the Ontario legislation did not permit the advantage of early retirement benefits to be limited to plan members employed in Ontario. It was also his view that such a conclusion was not an impermissible collateral attack on the decision of Ontario's Superintendent of Pensions. The Superintendent had granted the appellants the minimum benefits provided for under Quebec law; he had not decided that they could not receive fuller benefits under Ontario law. Moreover, Robert C.J.Q. was of the view that the Quebec Court of Appeal had held in a previous decision, *J.J. Newberry Canadian Ltd. v. Régie des rentes du Québec*, [1986] R.J.Q. 1884, that courts of original general jurisdiction have jurisdiction to interpret the provisions of a pension plan and a statute relating to the eligibility of pension plan members for benefits. He would therefore have found in favour of the appellants in their action.

15

Morin J.A. took a completely different approach to the legal issues in the appeal and to the consequences of resolving them. He concluded that the Quebec Superior Court lacked jurisdiction. In his view, the proceedings amounted to an application for judicial review of, or a disguised appeal from, the decision of Ontario's Superintendent of Pensions on the payments owed following the partial wind up of Stelco's pension plan. The action, as brought, could not be allowed without first reversing the Superintendent's decision. The issues raised by the appellants should have been raised by way of administrative appeals to the Pension Commission and actions in the Divisional Court of Ontario. The applicability of Ontario law to the plan barred the Quebec courts from exercising jurisdiction. In the alternative, he recognized, as Durocher J. had, that the Ontario legislation limited early retirement benefits to plan members employed in Ontario. For these reasons, he concluded that the appeal should be dismissed. Although Nuss J.A. concurred with Robert C.J.Q. regarding the jurisdiction of the Superior Court, he nevertheless concluded that the

sur des contrats de travail. Cependant, comme le permet le droit international privé du Québec, ces contrats avaient été assujettis au droit de l'Ontario. En désaccord avec la Cour supérieure, le Juge en chef concluait qu'une interprétation correcte de la loi ontarienne ne permettait pas de réserver l'avantage de la retraite anticipée aux participants employés en Ontario. À son avis également, une telle conclusion ne constituait pas une contestation indirecte inadmissible de la décision du surintendant des régimes de retraite de l'Ontario. Celui-ci avait accordé aux appelants les avantages minimaux prévus par la loi québécoise, mais n'avait pas décidé qu'ils ne pouvaient pas recevoir des prestations supérieures en vertu du droit de l'Ontario. De plus, selon son opinion, un arrêt antérieur de la Cour d'appel du Québec, *J.J. Newberry Canadian Ltd. c. Régie des rentes du Québec*, [1986] R.J.Q. 1884, avait décidé que le tribunal de droit commun demeurait compétent pour interpréter les dispositions d'un régime et d'une loi sur l'admissibilité des participants aux prestations d'un régime de retraite. En conséquence, il aurait fait droit aux conclusions de l'action des appelants.

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

appeal should be dismissed because he agreed with Morin J.A. that early retirement benefits were limited to plan members employed in Ontario. The case was then brought before this Court.

## II. Analysis

### A. *Identification of the Issues*

The outcome of this appeal depends on an accurate identification of the decisive legal issues in the case. The hearing before this Court was largely devoted to a debate on the definition and characterization of the issues in dispute. Far more than questions of contract law or private international law, the case raises, first and foremost, issues of procedure, administrative law, and judicial review. It should be noted here that the parties have not raised the question of the application of a collective agreement or the exercise of a concurrent arbitral jurisdiction in relation to the rights in issue and the individuals claiming them.

According to the appellants, the determinative issues in this appeal relate primarily to the law of contracts and to the application of the rules governing the conflict of laws. They submit that their action, which is based on contracts of employment and in which they claim a right to the benefits provided for in those contracts, is within the jurisdiction of the Quebec courts. The pension plan incorporated into the contracts of employment is subject to the laws of Ontario as the result of a choice which is valid under the rules of Quebec private international law. Under Ontario law, the appellants have the exact same benefits as plan members employed in Ontario. The appellants argue that the decision of Ontario's Superintendent of Pensions regarding the benefits payable upon winding up the plan is not binding on the Quebec courts, which may themselves rule on the proper interpretation of Ontario law. On this issue, the appellants cite the reasons of Robert C.J.Q. and the decision in *Newberry*.

Stelco contests, first, the contention that the benefits claimed under the plan and under Ontario law are payable. It contends that there is nothing in the

supérieure, le juge Nuss rejeta néanmoins l'appel, se rangeant à l'avis du juge Morin que les prestations de retraite anticipée étaient réservées aux participants employés en Ontario. L'affaire a été ensuite portée devant notre Cour.

## II. Analyse

### A. *L'identification des questions en litige*

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

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

Stelco conteste d'abord l'exigibilité des avantages réclamés en vertu du régime et de la loi ontarienne. D'après ses prétentions, on ne retrouve

16

17

18

plan indicating an intention to grant identical benefits to all members without regard for their place of employment. It also submits that the relevant statutory provisions limit early retirement benefits to Ontario plan members. In addition, after discussing the powers of interpretation of the Régie des rentes du Québec and its counterpart administrative bodies in Ontario, Stelco contends that, at any rate, the Superior Court should have declined jurisdiction. The appellants are challenging final decisions regarding the administration and wind up of the pension plan that were made by the competent administrative authorities even though they have not availed themselves of the administrative appeals or legal proceedings that are available in such cases.

19 Despite all the attempts to sidestep it, the question of the nature and effect of the Superintendent's decision remains the central issue in this appeal. It must be resolved before a ruling can be made on either the admissibility of the appellant's action or the attitude the Quebec courts should adopt toward the exercise of their jurisdiction. A decision on this issue that is contrary to the appellants' submissions would imply that the Quebec courts must decline jurisdiction. Indeed, the appellants' action would become inadmissible. There is thus no need to consider the merits of the parties' arguments concerning the interpretation of the Ontario legislation. I will therefore focus my analysis on this issues of admissibility and jurisdiction.

B. *The Interprovincial Agreement on the Administration of Pension Plans*

20 When analysing the issues raised by the appellants' action, we must bear in mind the importance of the agreement entered into by most of the provinces regarding the administration of supplemental pension plans. The proceeding in the instant case relates to an important aspect of Canadian federalism, namely the intergovernmental agreements designed to ensure that the provinces cooperate with each other in exercising their legislative powers so as to permit people to move and trade to flow freely within the Canadian political space (see J. Poirier, "Les ententes intergouvernementales et

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

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

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

Dans l'analyse des problèmes que pose l'action des appelants, il faut demeurer conscient de l'importance de l'accord intervenu entre la plupart des provinces sur la gestion des régimes complémentaires de retraite. En effet, la procédure entamée dans la présente affaire touche à un aspect important de la vie du fédéralisme canadien, celui des accords intergouvernementaux visant à assurer la coopération entre les provinces dans l'exercice de leurs pouvoirs législatifs afin de permettre la mobilité des personnes et la fluidité des échanges dans l'espace politique canadien (voir J. Poirier, « Les

la gouvernance fédérale: aux confins du droit et du non-droit”, in J.-F. Gaudreault-DesBiens and F. Gélinas, eds., *The States and Moods of Federalism* (2005), 441). The framework agreement on pension plans is one such agreement. Recognizing that the same companies maintain a presence in multiple provinces, this agreement organizes the exercise of provincial powers in this area by endorsing reciprocal delegations of administrative functions. The appellants’ action thus tends toward reducing the effectiveness of these administrative mechanisms and compromising their application. Under this framework agreement, the competent authorities in Ontario were given responsibility for overseeing the administration of Stelco’s pension plan. When confronted with the problem of partially winding up this plan, they made decisions that included a determination and calculation of plan members’ benefits. In conducting a legal analysis of the situation, these decisions cannot simply be disregarded. They are a reality. The appellants have never contested them in Ontario. Can they now do so indirectly by means of this action? Bearing in mind the importance of these decisions, I will now analyse the nature and legal framework of Stelco’s pension plan.

### C. *The Nature and Legislative Framework of Stelco’s Pension Plan*

Quebec law treats pension plans such as Stelco’s as contracts. Section 6 of the *Supplemental Pension Plans Act* states this explicitly:

6. A pension plan is a contract under which retirement benefits are provided to the member, under given conditions and at a given age, the funding of which is ensured by contributions payable either by the employer only, or by both the employer and the member.

Every pension plan, with the exception of insured plans, shall have a pension fund into which, in particular, contributions and the income derived therefrom are paid. The pension fund shall constitute a trust patrimony appropriated mainly to the payment of the refunds and

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

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

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

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

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

pension benefits to which the members and beneficiaries are entitled.

(See also *T.S.C.O. of Canada Ltd. v. Châteauneuf*, [1995] R.J.Q. 637 (C.A.), at pp. 675, 704 and 706; *Pierre Moreault Ltée v. Sauvé*, [1997] R.J.Q. 44 (C.A.), at pp. 46-47.)

et prestations auxquels ont droit les participants et bénéficiaires.

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

22 Stelco's pension plan is part of the contracts of employment between the company and its employees or of their employer-employee relationship. The appellants' action must therefore be regarded as being based on a contract of employment within the meaning of art. 3149 of the *Civil Code of Québec*, S.Q. 1991, c. 64 ("C.C.Q."). Since this question was not argued, I need not consider the validity of this characterization in the law of the other provinces or the scope of its application with regard to the plan as a whole.

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

23 As I mentioned above, this plan applied from its inception to employees working in a number of provinces. Like all plans of the same nature, Stelco's plan gradually became subject to restrictive statutory and regulatory frameworks, such as those established by Quebec's *Supplemental Pension Plans Act* and Ontario's *Pension Benefits Act* (see *Monsanto Canada Inc. v. Ontario (Superintendent of Financial Services)*, [2004] 3 S.C.R. 152, 2004 SCC 54, at paras. 13-14, *per* Deschamps J.; *The Mercer Pension Manual* (loose-leaf), vol. 1, at pp. 1-6 and 1-7).

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

24 In short, these statutory and regulatory schemes are intended primarily to ensure the continued solvency of the plans so that their members will receive the anticipated benefits when they retire. The schemes also ensure that special care is taken to review any amendments to a plan as well as the terms and conditions of the wind up of a plan. I need not discuss the complex reporting and approval mechanisms set up for this purpose or the scope of the powers of intervention — which can go as far as placing plans under trusteeship — of the public bodies responsible for overseeing supplemental pension plans. Using a variety of means, the administrative authorities responsible for

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

overseeing supplemental pension plans exercise similar functions.

The similarity of these oversight mechanisms, like the need for effective oversight of supplemental pension plans, doubtlessly facilitated the signing by the provinces of Canada of the memorandum of reciprocal agreement in issue. The parties to the memorandum of agreement have agreed to give the “major” authority full powers of oversight over an interprovincial pension plan. Section 2 affirms the contracting parties’ intent to delegate extensive oversight and decision-making powers to the major authority:

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

D. *The Scope of the Powers of Ontario’s Superintendent of Financial Services*

The delegation mentioned above, which applied to Stelco’s pension plan, accordingly conferred on Ontario’s Superintendent of Financial Services the authority to make any necessary decisions for the administration and wind up of the plan. The memorandum of agreement expressly granted him the right to exercise all the powers conferred by the Ontario legislature. On this point, it should be noted that s. 249 of the *Supplemental Pension Plans Act* authorizes such agreements. Moreover, the validity of the delegations of authority resulting from the Memorandum of Reciprocal Agreement has never been contested. It is therefore necessary to refer to the Ontario legislation to determine the scope of the powers delegated to the Superintendent in the context of the partial wind up of Stelco’s plan.

In this regard, Ontario’s *Pension Benefits Act* is clear. It gives the Superintendent the authority to verify and approve the benefits payable to each plan member. On the one hand, s. 70(1) of the Act requires the plan administrator to submit to the Superintendent a wind up report that sets out, *inter alia*, the benefits payable to the plan members:

diverses, les autorités administratives chargées de la surveillance des régimes complémentaires de retraite exercent des fonctions analogues.

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

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

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

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

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

25

26

27



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

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

On the other hand, s. 70(2) prohibits any payment being made out of the pension fund before the Superintendent approves the wind up report, except for the continuation of pension benefit payments that commenced before the wind up:

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

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

The corollary to this rule can be found in s. 70(4), which prohibits the administrator of a pension plan from making payments that have not been authorized by the Superintendent:

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

Any plan administrator who makes a payment in violation of these provisions is liable to penal sanctions under ss. 109 and 110 of the Act.

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

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

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

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

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

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

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

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

L'existence de ces règles législatives applicables à la gestion et à la liquidation du régime permet d'écarter les arguments des appelants tirés de l'arrêt *Newberry*, prononcé en 1986. Dans cette affaire, la Cour d'appel a décidé que la Régie des rentes du Québec ne possédait pas le pouvoir de s'immiscer

The existence of these statutory rules applicable to the administration and wind up of the plan disposes of the arguments the appellants have drawn from the 1986 decision in *Newberry*. In that case, the Court of Appeal held that the Régie des rentes du Québec did not have the authority to intervene

in the parties' contractual relationship and that legal debate in this respect was a matter for the civil courts (p. 1894). Based on that decision, the appellants submit that the Superintendent could not rule on the application of s. 74 of Ontario's *Pension Benefits Act*. With respect, the statutory provisions cited above expressly confer such authority, the exercise of which is binding on the pension plan administrator. By virtue of a delegation of authority that has never been contested or revoked, these provisions applied to plan members employed in Quebec.

It should also be noted that the decision in *Newberry* was based on a narrow view of the interpretative powers of administrative tribunals and bodies from which this Court has since clearly distanced itself. It will suffice to mention a few recent decisions, all of which recognize the need for an expansive and flexible interpretation of these interpretative and decision-making powers: *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929; *Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin*, [2003] 2 S.C.R. 504, 2003 SCC 54; *Vaughan v. Canada*, [2005] 1 S.C.R. 146, 2005 SCC 11. From this perspective, a consideration of the precedential value of *Newberry* requires some circumspection, if the decision does in fact continue to be relevant. I see no need to analyse this question any further. This appeal does not concern the review of a situation governed by Quebec law. Nor does it concern either the interpretation of the provisions setting out procedures for submitting administrative questions relating to the application of Quebec's *Supplemental Pension Plans Act* (s. 254) to the civil courts or a review of the mechanics and scope of appeals against, or judicial review of, decisions relating to the application of that Act.

The instant case concerns a decision of the Superintendent of Pensions, who, pursuant to powers clearly delegated to him in the memorandum of reciprocal agreement, denied early retirement benefits to plan members employed in Quebec. As the Superintendent of Financial Services pointed out in his argument, it was necessary to consider the situations of all plan members when

dans les relations contractuelles des parties et que les débats juridiques sur ces matières relevaient des tribunaux civils (p. 1894). S'appuyant sur cet arrêt, les appelants plaident que le surintendant ne pouvait se prononcer sur l'application de l'art. 74 de la *Loi sur les régimes de retraite* de l'Ontario. Avec égard, les dispositions législatives précitées confèrent expressément un tel pouvoir, dont l'exercice lie l'administrateur du régime de retraite. En vertu d'une délégation de pouvoirs qui n'a jamais été contestée ni révoquée, ces dispositions s'appliquaient aux participants employés au Québec.

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

Nous nous trouvons ainsi devant une décision du surintendant des régimes de retraite qui a refusé des prestations de retraite anticipée aux participants employés au Québec en vertu de pouvoirs clairement délégués par l'accord multilatéral de réciprocité. Comme l'a d'ailleurs souligné le surintendant des services financiers dans sa plaidoirie, il lui a fallu considérer la situation de tous les

29

30

calculating the benefits owed to each one of them, and to assess the impact of paying those benefits on the financial stability of the plan and the protection of the benefits to be paid. The approval of the wind up report left the employer no choice. Under the Act, it could not even pay benefits other than in accordance with the Superintendent's decision. Serious difficulties accordingly arose in relation to the effect of the decision on the legal proceedings instituted by the appellants in Quebec. These difficulties concerned, first, the very admissibility of the action in light of the principles relating to *res judicata* in civil law and issue estoppel at common law, and the principles of public law applicable to the role of the courts. The principles in question discourage collateral attacks on judicial or quasi-judicial decisions in order to preserve the finality of the decisions. In the alternative, a proper application of the principle of *forum non conveniens*, under art. 3135 *C.C.Q.*, would at any rate have led the Quebec Superior Court to decline jurisdiction.

E. *The Finality of the Decision of Ontario's Superintendent of Pensions and the Admissibility of the Appellants' Action*

31

As I mentioned above, I do not question the Quebec Superior Court's jurisdiction to hear an action in which benefits are claimed under a contract of employment in the absence of any debate regarding the existence and exercise of an arbitral jurisdiction under the relevant labour legislation. However, the action must be admissible in law. The right to retirement benefits claimed by the appellants exists only if the payment of early retirement benefits is authorized by the Superintendent. The action against Stelco has no legal basis except insofar as the employer is authorized and required to pay the benefits claimed. The employer may not pay them unless such payment is authorized by the Superintendent's decision approving the wind up report. In the absence of such an authorization, the debt claimed from the employer does not exist. The early retirement benefits cannot be claimed if the Superintendent's decision still applies. The problem cannot be circumvented by presuming that it does not exist. I repeat that no appeal or judicial

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

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

Je ne mets pas en doute la compétence de la Cour supérieure du Québec sur une action en réclamation de prestations prévues par un contrat de travail en l'absence de tout débat sur l'existence et l'exercice d'une compétence arbitrale en vertu de la législation du travail pertinente, comme je l'ai signalé précédemment. Encore faut-il que l'action soit recevable en droit. Le droit aux prestations de retraite allégué par les appelants n'existe que si le paiement des prestations de retraite anticipée est autorisé par le surintendant. L'action contre Stelco ne possède de base juridique que dans la mesure où l'employeur peut et doit payer les prestations réclamées. L'employeur ne peut verser celles-ci que s'il y est autorisé par la décision du surintendant approuvant le rapport de liquidation. Faute d'une telle autorisation, la créance invoquée contre lui n'existe pas. Les prestations de retraite anticipée ne peuvent être réclamées si la décision du surintendant demeure applicable. Le problème ne peut être contourné en présumant son inexistence. Je le

review proceedings have been instituted in Ontario. In order to consider the merits of the appellants' action, the Quebec courts would now have to treat the decision as if it were already non-existent or invalid, or quash it themselves.

At this stage of the proceedings, from the perspective of Quebec law, the problem is one of *res judicata*. The three necessary elements of identical cause, object and parties are present. The conditions for applying this principle pursuant to art. 2848 *C.c.Q.* and the case law have been met (see *Rocois Construction Inc. v. Québec Ready Mix Inc.*, [1990] 2 S.C.R. 440). The Superintendent had jurisdiction to make the decision. The Quebec action implicitly requires a review of the question of the right to pension benefits, on which the Superintendent has already ruled. Moreover, the appellants were parties to the process before the Superintendent. The content of the wind up report and the benefit calculations were sent to them, and it was open to them to raise any objections they might have had. Lastly, the principle of *res judicata* applies not only to the decisions of courts, but also to the decisions of administrative tribunals and bodies (see J.-C. Royer, *La preuve civile* (3rd ed. 2003), at pp. 567-68). In the instant case, the main debate between the parties thus concerns a question that was already settled by the Superintendent, since the action cannot succeed unless his decision is varied or quashed. In this context, the principle of *res judicata*, which is in fact codified for the purposes of Quebec private international law in art. 3137 *C.c.Q.*, bars the suit even if Quebec law applies to this aspect of the case.

Insofar as a decision of an administrative body created by the Ontario legislature is in issue, in a case within that body's jurisdiction under Ontario law, the common law rules governing issue estoppel lead to the same result regarding the admissibility of the action. This Court recently considered the conditions for this type of estoppel in *Danyluk v. Ainsworth Technologies Inc.*, [2001] 2 S.C.R. 460, 2001 SCC 44, and *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, [2003] 3 S.C.R. 77, 2003 SCC 63. In *City*

rappelle, aucune procédure d'appel ou de contrôle judiciaire n'a été engagée en Ontario. Pour examiner au fond la validité de la demande des appelants, il faudrait maintenant que les tribunaux québécois traitent cette décision comme si elle était déjà inexistante ou invalide ou qu'ils l'annulent eux-mêmes.

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

Dans la mesure où la décision d'un organisme administratif créé par la législature de l'Ontario est en cause, dans une affaire dont le règlement incombe à cet organisme suivant le droit de l'Ontario, les règles de common law sur la préclusion découlant d'une question déjà tranchée (*issue estoppel*) conduiraient à une même solution quant à la recevabilité de l'action. Notre Cour a examiné récemment les conditions d'existence de cette forme de préclusion dans les arrêts *Danyluk c. Ainsworth*

32

33

of *Toronto*, Arbour J., citing the reasons of Binnie J. in *Danyluk*, set out three preconditions for issue estoppel:

Issue estoppel is a branch of *res judicata* (the other branch being *cause of action* estoppel), which precludes the relitigation of issues previously decided in court in another proceeding. For issue estoppel to be successfully invoked, three preconditions must be met: (1) the issue must be the same as the one decided in the prior decision; (2) the prior judicial decision must have been final; and (3) the parties to both proceedings must be the same, or their privies (*Danyluk v. Ainsworth Technologies Inc.*, [2001] 2 S.C.R. 460, 2001 SCC 44, at para. 25, *per* Binnie J.). [Emphasis in original; para. 23.]

34 These three preconditions are met in the case at bar. The issue, that is, the principal object of the case, is the same as the one decided by the Superintendent. The parties were also involved in the approval procedure for the partial wind up. And the decision that was rendered is final in nature. Also, in my view, the facts of the instant case would not justify the courts in exercising their residual discretion to decline to apply estoppel. Not only the appellants' failure to make use of the usual means of redress — appeal or judicial review — but also the situation in which any other decision would place the respondent, militates against this. Stelco could find itself in the strange position of having to comply with the Superintendent's decision under Ontario law while at the same time being required to execute a Quebec judgment to the contrary, at least with regard to former plan members from Quebec. As the intervener points out, such a result could call into question the benefit calculations for all the retirees and the measures taken to ensure the plan's solvency.

35 The situation in which the respondent could find itself if the principles of *res judicata* or issue

*Technologies Inc.*, [2001] 2 R.C.S. 460, 2001 CSC 44, et *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, [2003] 3 R.C.S. 77, 2003 CSC 63. Dans l'arrêt *Ville de Toronto*, la juge Arbour, s'appuyant d'ailleurs sur les motifs du juge Binnie dans *Danyluk*, énonçait trois conditions préalables d'existence de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée :

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

Ces trois conditions se trouvent ici réunies. La question, qui est d'ailleurs l'objet principal du litige, est la même que celle tranchée par le surintendant. Elle oppose des parties qui ont également participé à la procédure d'approbation de la liquidation partielle. Enfin, la décision prise a un caractère final. J'estime par ailleurs que les faits de l'espèce ne justifieraient pas l'exercice du pouvoir discrétionnaire résiduel du tribunal de ne pas donner effet à la préclusion. Non seulement l'omission des appelants d'utiliser les voies de recours habituelles — l'appel ou le contrôle judiciaire —, mais aussi la situation dans laquelle toute autre décision placerait l'intimée, militent contre un tel exercice. Stelco pourrait en effet se trouver dans l'étrange situation de devoir se conformer à la décision du surintendant en vertu de la loi de l'Ontario tout en étant tenue d'exécuter un jugement québécois contraire, du moins à l'égard d'anciens participants du Québec. Enfin, comme le souligne l'intervenant, un tel résultat pourrait remettre en cause le calcul des prestations de l'ensemble des retraités et les mesures prises pour assurer la solvabilité du régime de retraite.

La situation dans laquelle pourrait se trouver l'intimée si ce n'était l'application des règles de la

estoppel were not applied illustrates the danger of a collateral attack and of the failure to avail oneself in a timely manner of the recourses against decisions of administrative bodies or courts of law that are available in the Canadian legal system. The stability and finality of judgments are fundamental objectives and are requisite conditions for ensuring that judicial action is effective and that effect is given to the rights of interested parties. Modern adjective law and administrative law have gradually established various appeal mechanisms and sophisticated judicial review procedures, so as to reduce the chance of errors or injustice. Even so, the parties must avail themselves of those options properly and in a timely manner. Should they fail to do so, the case law does not in most situations allow collateral attacks on final decisions (*City of Toronto*, at paras. 33-34), which Arbour J. likened to a form of abuse of process (para. 34) (see also: *Quebec (Attorney General) v. Laroche*, [2002] 3 S.C.R. 708, 2002 SCC 72, at paras. 73-76). In the case at bar, the type of action brought by the appellants necessarily entailed an impermissible collateral attack on the Superintendent's decision, as can be seen from the analysis regarding *res judicata*. Consequently, the action was inadmissible.

#### F. *Forum Non Conveniens*

In the alternative, if, in the circumstances of the instant case, the Quebec courts had found that it was still legally possible to contest the Superintendent's decision, a proper application of the doctrine of *forum non conveniens* would have justified them in declining jurisdiction. As we know, after a period of uncertainty and debate, the civil law of Quebec recognized the existence and applicability of this doctrine in the implementation of its conflict of laws rules (G. Goldstein and E. Groffier, *Droit international privé*, vol. I, *Théorie générale* (1998), at pp. 308-12). Moreover, the Quebec legislature expressly accepted the doctrine by codifying it in art. 3135 *C.c.Q.*:

**3135.** Even though a Québec authority has jurisdiction to hear a dispute, it may exceptionally and on an application by a party, decline jurisdiction if it

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

#### F. *Le forum non conveniens*

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

**3135.** Bien qu'elle soit compétente pour connaître d'un litige, une autorité du Québec peut, exceptionnellement et à la demande d'une partie, décliner cette

considers that the authorities of another country are in a better position to decide.

37

The doctrine of *forum non conveniens* confers on the court a supplementary power to decline to exercise a jurisdiction that is otherwise granted to it by one of the conflict of laws rules provided for in the *C.c.Q.* The law attaches an exceptional character to this power, although the exercise of the power is not regarded as unusual (*Spar Aerospace Ltd. v. American Mobile Satellite Corp.*, [2002] 4 S.C.R. 205, 2002 SCC 78, at paras. 77 and 81; *GreCon Dimter inc. v. J.R. Normand inc.*, [2005] 2 S.C.R. 401, 2005 SCC 46, at para. 33). Furthermore, the judge may exercise it only at the request of a party, and not on his or her own initiative. The application of this doctrine requires a review of various, and variable, criteria. On the basis of the Quebec Court of Appeal's decision in *Lexus Maritime inc. v. Oppenheim Forfait GmbH*, [1998] Q.J. No. 2059 (QL), at para. 18, Professor J. A. Talpis enumerated the most important factors as follows:

The criteria most commonly used in the Quebec jurisprudence on *forum non conveniens* include: 1) the residence and domicile of the parties, 2) the location of the natural forum, 3) the location of the evidence, 4) the place of residence of the witnesses, 5) the location of the alleged conduct and transaction, including the place of formation and execution of the contract, 6) the existence of an action pending in another jurisdiction between the same parties (in an imperfect *lis pendens* situation) and the stage of such proceeding, 7) the law applicable to the dispute, 8) the ability to join all parties, 9) the need for enforcement in the alternative court, 10) the juridical advantages for the plaintiff, and 11) the interests of justice. As the Quebec Court of Appeal observes in *Oppenheim Forfait G.M.B.H. v. Lexus Maritime inc.*, these and other less frequently used criteria, have evolved from the jurisprudence in Quebec as well as in the common law jurisdictions. [Footnotes omitted.]

(J. A. Talpis, "If I am from Grand-Mère, Why Am I Being Sued in Texas?" *Responding to Inappropriate Foreign Jurisdiction in Quebec-United States Crossborder Litigation* (2001), at pp. 44-45; see also *Spar Aerospace*, at para. 71.)

compétence si elle estime que les autorités d'un autre État sont mieux à même de trancher le litige.

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

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

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

In this appeal, the application of the most relevant factors would have led a Quebec court to recognize that an Ontario court would be in a better position to hear the action. Indeed, the principal object of the case is the judicial review of the decision of an Ontario administrative body that has been delegated the authority to administer the pension plan even with regard to plan members in Quebec. The natural forum for reviewing this body's decisions would appear to be an Ontario court, if only to reduce the risk of conflicting decisions and to adhere to the principle of administration set out in the memorandum of reciprocal agreement. This conclusion is all the more compelling in that the challenge by the Quebec plan members could affect the plan as a whole and the rights of the other members.

### III. Conclusion

Since the action as brought is inadmissible, there is no need to consider the other issues raised by the parties. Consequently, for the reasons set out above, I concurred with my colleagues that the appeal should be dismissed with costs.

*Appeal dismissed with costs.*

*Solicitors for the appellants: Rivest Schmidt, Montréal.*

*Solicitors for the respondent: McCarthy Tétrault, Montréal.*

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

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

### III. Conclusion

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

*Pourvoi rejeté avec dépens.*

*Procureurs des appelants : Rivest Schmidt, Montréal.*

*Procureurs de l'intimée : McCarthy Tétrault, Montréal.*

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