

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20110218

Dossier : T-738-10

Référence : 2011 CF 195

Ottawa (Ontario), le 18 février 2011

En présence de madame la juge Bédard

ENTRE :

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

demandeur

et

AÉROPORT DE QUÉBEC INC.

défenderesse

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] La Cour est saisie, en vertu de l'article 33.1 de la *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension*, L.R., 1985, ch. 32 (2^e suppl.) (la LNPP), et des règles 300 et suivantes des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, d'une demande d'exécution d'une directive prise le 12 février 2010 par le surintendant des institutions financières (le SIF), qui est représenté par le procureur général du Canada (le procureur général). Le procureur général demande à la Cour d'ordonner à Aéroport de Québec inc. (Aéroport de Québec ou la défenderesse) de se conformer à la directive du SIF et de

verser 263 000 \$, plus les intérêts à compter du 15 octobre 2008, au fonds du régime de retraite de la direction générale d'Aéroport de Québec inc. (le régime de retraite ou le régime de retraite en cause).

[2] Pour les motifs qui suivent, la demande est accueillie.

I. Le contexte

[3] Aéroport de Québec est une compagnie constituée en vertu de la *Loi sur les corporations canadiennes*, L.R., 1970, ch. C-32, qui loue les installations aéroportuaires de l'Aéroport international Jean Lesage de Québec et qui gère les activités aériennes qui s'y déroulent. Elle est l'employeur et l'administrateur du régime de retraite en cause. Ce régime de retraite, qui n'a visé qu'une seule participante, a été agréé le 29 juin 2007 et a cessé le 15 octobre 2008.

[4] En février 2004, Aéroport de Québec a embauché Ghislaine Collard à titre de directrice générale et cette dernière est devenue participante au régime de retraite. Le lien d'emploi de Mme Collard a été rompu le 5 juin 2006. Aéroport de Québec et Mme Collard ont alors signé une quittance et transaction qui comportait certaines dispositions relatives au régime de retraite. Ces dispositions avaient pour objet de permettre le transfert de la valeur actuarielle des obligations du régime de retraite auquel Mme Collard avait participé avant son embauche par Aéroport de Québec au régime de retraite en cause et de permettre un deuxième transfert vers le régime d'un éventuel employeur de Mme Collard. Les obligations respectives des parties étaient assorties de délais.

[5] Le 29 août 2008, Aéroport de Québec a avisé Mme Collard que la date butoir pour le transfert de l'actif du régime de retraite à un régime de son choix était le 15 octobre 2008 et qu'elle entendait entreprendre la procédure de cessation du régime. Le 22 septembre 2008, l'actuaire de la défenderesse a avisé le SIF que le régime de retraite ferait l'objet d'une terminaison le 15 octobre 2008.

[6] Le 14 mai 2009, le Bureau du surintendant des institutions financières (le BSIF) a informé Aéroport de Québec qu'il examinait la demande d'approbation du rapport de cessation du régime. Dans cette lettre, le BSIF a aussi indiqué que, d'après son examen des documents fournis au sujet de la cessation du régime, Aéroport de Québec n'avait pas fait preuve de diligence raisonnable et de prudence en ce qui a trait au placement de l'actif du régime. Dans une lettre du 26 juin 2009 adressée au BSIF, Aéroport de Québec a nié les allégations du BSIF et a exprimé sa position quant à la qualité de sa gestion du régime.

[7] Le 15 janvier 2010, le SIF a remis à Aéroport de Québec un avis d'intention de prendre une directive. Cet avis précisait que le SIF estimait que la gestion du régime de retraite en cause avait été déficiente et qu'il comptait ordonner à Aéroport de Québec de verser 263 000 \$, plus les intérêts à compter du 15 octobre 2008, au fonds du régime de retraite. Cet avis informait aussi Aéroport de Québec de son droit de présenter des observations avant que le SIF ne prenne une directive. Le 4 février 2010, Aéroport de Québec a répondu à cet avis en exprimant son désaccord général à l'égard des constats du SIF.

[8] Le 12 février 2010, le SIF a pris la directive en cause. Il y a indiqué qu'il estimait qu'Aéroport de Québec ne s'était pas conformée à la LNPP ou au régime et qu'elle avait adopté un comportement allant à l'encontre des pratiques de diligence raisonnable et de prudence en ce qui a trait au placement de l'actif du régime. Le SIF a enjoint à Aéroport de Québec de verser 263 000 \$, plus les intérêts à compter du 15 octobre 2008, au régime de retraite en cause au plus tard le 5 mars 2010.

[9] Le 13 mai 2010, le procureur général a signifié et déposé une « Demande d'exécution d'une directive du surintendant des institutions financières » en vertu de l'article 33.1 de la LNPP ainsi que l'affidavit du surveillant principal du BSIF attestant du défaut d'Aéroport de Québec de se conformer à la directive.

[10] Le 21 mai 2010, Aéroport de Québec a signifié et déposé un avis de comparution indiquant qu'elle comptait s'opposer à la demande. Le 30 juin 2010, elle a également signifié et déposé trois affidavits datés du 28 juin 2010 où les auteurs, soit le vice-président aux finances d'Aéroport de Québec et deux actuaires, déclarent que la défenderesse a géré le régime de manière prudente, diligente et appropriée compte tenu des circonstances.

II. La question en litige

[11] Le présent litige met en cause la compétence de la Cour aux termes de l'article 33.1 de la LNPP et le droit de la défenderesse de contester de façon incidente la validité de la directive.

[12] L'article 33.1 de la LNPP prévoit ce qui suit :

33.1 (1) En cas de manquement soit à une de ses directives, soit à une disposition de la présente loi ou des règlements — notamment une obligation —, le surintendant peut, en plus de toute autre mesure qu'il peut prendre, demander à la Cour fédérale de rendre une ordonnance obligeant l'administrateur, l'employeur ou toute autre personne en faute à mettre fin ou à remédier au manquement, ou toute autre ordonnance qu'il juge indiquée en l'espèce.

Appel

(2) L'ordonnance rendue peut être portée en appel.

33.1 (1) If an administrator, employer or other person has omitted to do any thing under this Act that is required to be done by them or on their part, or contravenes a direction of the Superintendent or a provision of this Act or the regulations, the Superintendent may, in addition to any other action that the Superintendent may take, apply to the Federal Court for an order requiring the administrator, employer or other person to cease the contravention or do any thing that is required to be done, and on such application the Federal Court may so order and make any other order it thinks fit.

Appeal

(2) An appeal from an order made under subsection (1) lies in the same manner as an appeal from any other order of the Federal Court.

III. Les thèses des parties

A. *Thèse du demandeur*

[13] Le procureur général a souligné que le législateur a donné au SIF le pouvoir de prendre des directives, mais non celui d'en ordonner l'exécution et qu'il a confiée cette responsabilité à la Cour fédérale aux termes de l'article 33.1 de la LNPP. Il prétend par ailleurs que même en l'absence d'une disposition habilitante, la Cour disposerait du pouvoir de rendre l'ordonnance demandée en

vertu de son pouvoir inhérent reconnu à l'article 44 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R., 1985, ch. F-7 (la LCF).

[14] Le procureur général soutient que la preuve démontre qu'Aéroport de Québec ne s'est pas conformée à la directive prise à son égard par le SIF et qu'elle n'en a pas contesté la validité par la voie d'une demande de contrôle judiciaire. Par conséquent, la Cour devrait ordonner à la défenderesse de se conformer à la directive, puisque toutes les conditions requises par l'article 33.1 de la LNPP pour que la Cour exerce son pouvoir de contraindre sont remplies.

[15] Le procureur général prétend en outre que la présente procédure ne peut être pour Aéroport de Québec l'occasion de remettre en cause la validité de la directive, puisqu'elle a choisi de ne pas le faire par la voie d'une demande de contrôle judiciaire. En conséquence, en vertu de la règle qui interdit les contestations incidentes, la défenderesse ne peut contester la directive dans le cadre de la présente demande d'exécution judiciaire. Le seul moyen approprié de remettre en cause la validité de la directive aurait été une demande en contrôle judiciaire en vertu de l'article 18.1 de la LCF.

B. Thèse de la demanderesse

[16] Aéroport de Québec fait une lecture bien différente de la compétence de la Cour aux termes de l'article 33.1 de la LNPP. Elle soutient que cet article a conféré à la Cour un pouvoir discrétionnaire qui lui permet d'apprécier la preuve et toutes les circonstances propres à une affaire, y compris la validité de la directive, pour décider si elle juge à propos de rendre une ordonnance enjoignant à une partie de s'y conformer. Aéroport de Québec soutient donc qu'elle peut invoquer le

caractère inapproprié de la directive en cause comme moyen de défense et que la preuve qu'elle a déposée, et que le procureur général a choisi de ne pas réfuter, démontre clairement que la directive prise par le SIF était inappropriée, compte tenu du contexte du régime et des conditions du marché.

[17] Aéroport de Québec rejette également la thèse du procureur général relativement à la règle de la contestation incidente. À son avis, le fait qu'il n'y ait pas eu de recours en révision judiciaire pour annuler la directive ne modifie en rien la compétence de la Cour en vertu de l'article 33.1 de la LNPP d'accepter ou de refuser de rendre une ordonnance. La compétence conférée à la Cour en vertu de l'article 33.1 de la LNPP n'est pas conditionnelle ou assujettie à l'exercice d'un recours en révision judiciaire ; elle en est indépendante. Alors que le contrôle judiciaire vise à analyser la légalité d'une directive, la Cour saisie d'une demande d'exécution doit déterminer si elle doit ou non rendre une ordonnance d'exécution. Aéroport de Québec précise d'ailleurs qu'elle ne demande pas l'annulation de la directive, mais qu'elle souhaite plutôt la priver de ses effets à son endroit.

[18] Aéroport de Québec plaide que le SIF lui reproche d'avoir été négligente dans la gestion du régime de retraite et qu'elle doit pouvoir se défendre contre cette allégation, d'autant plus que le SIF n'a jamais répondu aux arguments qu'elle a invoqués en réponse à l'avis d'intention de prendre une directive. Elle prétend que la révision judiciaire n'offrirait pas un forum approprié à ce genre de débat, notamment en raison de la déférence dont la Cour exercerait vraisemblablement à l'égard des décisions du SIF.

[19] Aéroport de Québec estime également que la position du procureur général est trop formaliste. Elle s'appuie notamment sur les récents jugements de la Cour suprême dans *Canada*

(*Procureur général*) c *TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62 (disponible sur CanLII) [*TeleZone*], et *Manuge c. Canada*, 2010 CSC 67 (disponible sur CanLII). Elle soutient que ces jugements ont changé l'état du droit et que les principes appliqués par la Cour, dont celui de l'accès à la justice, devraient s'appliquer en l'espèce pour lui permettre d'invoquer l'invalidité de la directive afin d'inciter la Cour à ne pas rendre l'ordonnance demandée.

[20] Aéroport de Québec a aussi soulevé que la demande d'ordonnance est irrégulière parce que le SIF a rendu sa directive en vertu du paragraphe 11(2) de la LNPP, alors que la demande d'ordonnance est fondée sur le paragraphe 11(1) de la LNPP.

IV. Analyse

[21] Premièrement, il m'apparaît incontestable que la Cour a le pouvoir de rendre l'ordonnance demandée en vertu de l'article 33.1 de la LNPP et il n'est pas nécessaire qu'elle ait recours à son pouvoir inhérent pour trancher la présente demande.

[22] Deuxièmement, j'estime que le moyen de défense qu'oppose Aéroport de Québec à la demande d'ordonnance met directement en cause la validité de la directive prise par le SIF : Aéroport de Québec ne s'est pas conformée à la directive parce qu'elle estime que, compte tenu des circonstances, il n'était pas approprié que le SIF prenne cette directive. Elle invite donc la Cour à reconnaître que le caractère inapproprié ou déraisonnable de la directive constitue l'une des circonstances qu'elle peut considérer dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Bien qu'Aéroport de Québec soutienne qu'elle ne cherche pas à faire annuler la directive, elle cherche à

la priver de ses effets et à la rendre inopérante. Je considère donc qu'il s'agit d'un cas où l'essence même du moyen de défense invoqué met en cause la validité de la directive. Il y a donc lieu d'examiner si, bien que la défenderesse n'ait pas demandé le contrôle judiciaire de la directive, elle peut la contester de façon incidente.

[23] À l'encontre de la défense d'Aéroport de Québec, le procureur général invoque la règle qui interdit la contestation incidente. Cette règle a été élaborée dans un contexte criminel et pénal. Elle a été décrite comme suit par la Cour suprême dans *Wilson c La Reine*, [1983] 2 RCS 594, 4 DLR (4th) 577, à la page 599 :

[...] Selon un principe fondamental établi depuis longtemps, une ordonnance rendue par une cour compétente est valide, concluante et a force exécutoire, à moins d'être infirmée en appel ou légalement annulée. De plus, la jurisprudence établit très clairement qu'une telle ordonnance ne peut faire l'objet d'une attaque indirecte; l'attaque indirecte peut être décrite comme une attaque dans le cadre de procédures autres que celles visant précisément à obtenir l'infirmité, la modification ou l'annulation de l'ordonnance ou du jugement. [...]

[24] Dans *R. c Litchfield*, [1993] 4 RCS 333, à la page 349, la Cour suprême a rappelé comme suit le fondement de la règle interdisant les contestations incidentes :

[...] La règle repose sur un solide raisonnement : elle vise à maintenir la primauté du droit et à préserver la considération dont jouit l'administration de la justice. L'incertitude résulterait si on permettait aux parties de gérer leurs affaires suivant la perception qu'ils ont de questions comme la compétence du tribunal qui rend l'ordonnance. De plus, [TRADUCTION] « l'administration ordonnée et pratique de la justice » exige que les ordonnances judiciaires soient considérées comme définitives et ayant force exécutoire à moins d'être annulées en appel (*R. c. Pastro*, précité, à la p. 497). [...]

[25] Cette règle n'a toutefois pas un caractère absolu, et elle ne s'applique pas qu'à l'égard des jugements rendus par les tribunaux. Dans *R. c Consolidated Maybrun Mines Ltd.*, [1998] 1 RCS 706, 158 DLR (4th) 193 [*Maybrun*], la Cour suprême a appliqué la règle de l'interdiction de la contestation incidente à une ordonnance rendue en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement* de l'Ontario, L.R.O. 1980, ch. 141 (la LPE). Cette affaire impliquait une société qui exploitait une mine d'or et de cuivre. Le ministère de l'Environnement de l'Ontario avait rendu contre elle un arrêté en vertu de la LPE par lequel il lui ordonnait d'apporter des correctifs et de faire des travaux précis. La LPE prévoyait la possibilité d'interjeter appel de l'arrêté, mais l'appelante n'avait pas porté l'arrêté en appel. Elle n'avait pas non plus tenté d'obtenir la révision judiciaire de l'arrêté. Le défaut de se conformer à un arrêté constituait une infraction pénale et des accusations pénales avaient été déposées contre la société appelante et son dirigeant. En défense, ils invoquaient l'invalidité de l'arrêté.

[26] La Cour a déterminé que la question de savoir si le tribunal pénal pouvait se prononcer sur la validité d'une ordonnance administrative dépendait de l'intention du législateur quant au forum approprié. La Cour s'est exprimée comme suit à cet égard, au paragraphe 52 :

En somme, la question de savoir si un tribunal pénal peut, de façon incidente, se prononcer sur la validité d'une ordonnance administrative dépend de la loi dont découle l'ordonnance et exige qu'on y réponde en recherchant l'intention législative quant au forum approprié. Ce faisant, on doit présumer que le législateur n'a pas voulu priver une personne visée par une ordonnance de l'opportunité de faire valoir ses droits. À cette fin, les cinq facteurs suggérés par la Cour d'appel constituent, tels que reformulés ici, des indices importants qui permettent de cerner l'intention législative quant au forum approprié pour soulever la validité d'une ordonnance administrative.

[27] Les cinq facteurs retenus par la Cour sont les suivants :

- (1) les termes de la loi dont découle le pouvoir de rendre l'ordonnance ;
- (2) l'objectif de la loi ;
- (3) l'existence d'un droit d'appel ;
- (4) la nature de la contestation, et ce, eu égard à l'expertise de l'instance d'appel et sa raison d'être ;
- (5) la sanction imposable pour défaut d'avoir respecté l'ordonnance.

[28] La Cour a par ailleurs indiqué que ces facteurs n'étaient pas des critères autonomes ou absolus, mais qu'ils constituaient des indices importants parmi d'autres indices qui permettaient de cerner l'intention du législateur.

[29] Le contexte de la présente affaire est différent de celui dans *Maybrun* parce que la Cour ne siège pas en matière pénale, mais j'estime que l'on peut quand même s'inspirer des principes adoptés par la Cour pour tenter de cerner l'intention du législateur.

[30] Il est utile d'examiner le contexte dans lequel s'inscrit le pouvoir du SIF de prendre des directives et celui de la Cour d'en ordonner l'exécution. La LNPP a pour objet de régir et d'encadrer la création et la gestion de régimes de retraite en faveur d'employés d'entreprises de compétence fédérale. Il s'agit d'une loi qui a un caractère préventif et réparateur et qui vise à protéger les droits des participants et des prestataires de régimes de retraite. À cette fin, la LNPP prévoit un cadre très strict de gestion des régimes et elle impose d'importantes responsabilités aux employeurs et aux administrateurs de régimes.

[31] L'administrateur d'un régime doit notamment en assurer la gestion adéquate. L'article 8

énonce les obligations de l'administrateur en matière de gestion du régime, notamment :

Gestion du régime et du fonds	Administration of pension plan and fund
-------------------------------	---

(3) L'administrateur d'un régime de pension gère le régime et le fonds de pension en qualité de fiduciaire de l'employeur, des participants actuels ou anciens et de toutes autres personnes qui ont droit à des prestations de pension ou à des remboursements au titre du régime.	(3) The administrator shall administer the pension plan and pension fund as a trustee for the employer, the members of the pension plan, former members, and any other persons entitled to pension benefits or refunds under the plan.
---	--

Qualité de gestion	Standard of care
--------------------	------------------

(4) L'administrateur doit agir, dans sa gestion, avec autant de prudence que le ferait une personne normale relativement aux biens d'autrui.	(4) In the administration of the pension plan and pension fund, the administrator shall exercise the degree of care that a person of ordinary prudence would exercise in dealing with the property of another person.
--	---

Gestion en matière de placement de l'actif	Manner of investing assets
--	----------------------------

(4.1) L'administrateur doit se conformer, en matière de placement de l'actif d'un fonds de pension, au règlement et adopter la pratique qu'une personne prudente suivrait dans la gestion d'un portefeuille de placements de fonds de pension.	(4.1) The administrator shall invest the assets of a pension fund in accordance with the regulations and in a manner that a reasonable and prudent person would apply in respect of a portfolio of investments of a pension fund.
--	---

[32] La LNPP confère par ailleurs d'importants pouvoirs au SIF, qui est chargé de l'application de la loi (article 5). Le SIF a notamment le pouvoir d'agréer un régime de retraite et d'annuler un agrément et il exerce, à l'égard des administrateurs de régimes et des employeurs, d'importants pouvoirs de contrôle et de surveillance.

[33] L'article 11 de la LNPP confère au SIF le pouvoir de prendre des directives lorsqu'il estime que la gestion d'un régime est déficiente ou que des actes sont commis en contravention de la LNPP ou de ses règlements :

Pratiques douteuses

11. (1) S'il est d'avis qu'un administrateur, un employeur ou toute autre personne est en train ou sur le point, relativement à un régime de pension, de commettre un acte ou d'adopter une attitude contraires aux bonnes pratiques du commerce, le surintendant peut lui enjoindre d'y mettre un terme, de s'en abstenir ou de prendre les mesures qui, selon lui, s'imposent pour remédier à la situation.

Superintendent's directions to administrators

11. (1) If, in the opinion of the Superintendent, an administrator, an employer or any person is, in respect of a pension plan, committing or about to commit an act, or pursuing or about to pursue any course of conduct, that is contrary to safe and sound financial or business practices, the Superintendent may direct the administrator, employer or other person to

(a) cease or refrain from committing the act or pursuing the course of conduct; and

(b) perform such acts as in the opinion of the Superintendent are necessary to remedy the situation.

Non-conformité

Directions in the case of non-compliance

(2) S'il estime qu'un régime de pension ou la gestion de celui-ci n'est pas conforme à la présente loi ou aux règlements, ou que cette gestion n'est pas conforme au régime, le surintendant peut enjoindre à l'administrateur, à l'employeur ou à toute autre personne de prendre les mesures visées au paragraphe (1) pour en assurer la conformité.

(2) If, in the opinion of the Superintendent, a pension plan does not comply with this Act or the regulations or is not being administered in accordance with this Act, the regulations or the plan, the Superintendent may direct the administrator, the employer or any person to

(a) cease or refrain from committing the act or pursuing the course of conduct that constitutes the non-compliance; and

(b) perform such acts as in the opinion of the Superintendent are necessary to remedy the situation.

Observations

(3) Sous réserve du paragraphe (4), le surintendant ne peut prendre la directive visée au paragraphe (1) ou (2) sans donner à l'administrateur, à l'employeur ou à toute autre personne la possibilité de présenter par écrit ses observations à cet égard.

Opportunity for representations

(3) Subject to subsection (4), no direction shall be issued under subsection (1) or (2) unless the Superintendent gives the administrator, employer or other person a reasonable opportunity to make written representations.

Directive provisoire

(4) Lorsque, à son avis, le délai pour la présentation des observations pourrait être préjudiciable à l'intérêt des participants, actuels ou anciens, et de toute autre personne qui a droit à une prestation de pension ou à un remboursement au titre du régime, le

Temporary direction

(4) If, in the opinion of the Superintendent, the length of time required for representations to be made under subsection (3) might be prejudicial to the interests of the members, former members or any other persons entitled to pension benefits or refunds

surintendant peut prendre la directive visée au paragraphe (1) ou (2) pour une période d'au plus quinze jours.

under the pension plan, the Superintendent may make a temporary direction with respect to the matters referred to in subsection (1) or (2) that has effect for a period of not more than fifteen days.

Directive reste en vigueur

Continued effect

(5) La directive ainsi prise reste en vigueur après l'expiration des quinze jours si aucune observation n'a été présentée dans ce délai ou si le surintendant avise l'administrateur, l'employeur ou toute autre personne qu'il n'est pas convaincu que les observations présentées justifient la révocation de la directive.

(5) A temporary direction under subsection (4) continues to have effect after the expiry of the fifteen day period referred to in that subsection if no representations are made to the Superintendent within that period or, if representations have been made, the Superintendent notifies the administrator, employer or other person that the Superintendent is not satisfied that there are sufficient grounds for revoking the direction.

Révocation

Revocation of registration

11.1 Le surintendant peut révoquer l'agrément du régime et annuler le certificat correspondant si l'administrateur ne se conforme pas aux directives dans les soixante jours suivant la notification du défaut ou dans tout délai supérieur qu'il peut accorder; il l'informe, le cas échéant, des mesures prises ainsi que de la date de la révocation et de l'annulation.

11.1 The Superintendent may revoke the registration and cancel the certificate of registration in respect of a pension plan if the administrator of the plan does not comply with a direction under section 11 within sixty days, or such longer period as the Superintendent may determine, after being informed by the Superintendent of the failure to comply. The Superintendent shall notify the administrator of the measures taken, including the date of the revocation and cancellation.

[34] Lorsqu'une personne visée par une directive ne s'y conforme pas, le SIF dispose de différentes alternatives. Il peut décider de révoquer l'agrément du régime (article 11.1). Il peut également déposer une dénonciation afin que des procédures pénales soient intentées contre l'administrateur d'un régime (paragraphe 38(6) et alinéa 38(1)a) de la LNPP). La troisième voie dont dispose le SIF est de faire ce qu'il a fait en l'espèce, soit demander à la Cour de rendre une ordonnance obligeant les personnes visées par la directive à s'y conformer.

[35] Il ressort clairement de ces dispositions et du cadre général de la LNPP que le législateur s'attend à ce que les administrateurs de régimes et les employeurs respectent le cadre législatif et réglementaire de façon rigoureuse et qu'ils se conforment aux directives prises par le SIF. L'importance du respect des directives prises par le SIF ressort notamment des outils mis à sa disposition et des conséquences pénales découlant du défaut de se conformer à une telle directive.

[36] Il est intéressant de noter que la décision du SIF de prendre une directive ne peut faire l'objet d'un appel, mais que la décision du SIF de révoquer l'agrément LNPP en raison du non-respect par l'administrateur d'un régime d'une directive qu'il a émise peut elle faire l'objet d'un appel. J'y vois une indication que le législateur a voulu donner un caractère définitif à la décision du SIF d'émettre une directive, laquelle relève de son expertise, sans pour autant accorder ce même caractère définitif à la décision qu'il prend lorsqu'il décide d'imposer la sanction ultime qu'est l'annulation de l'agrément d'un régime de retraite en cas de non-respect d'une de ses directives.

[37] Il m'apparaît également, des moyens mis à la disposition du SIF, que le législateur a souhaité qu'il puisse agir efficacement et avec célérité pour prévenir ou faire corriger tout geste qui pourrait compromettre les intérêts financiers des participants et des autres bénéficiaires des régimes de retraite. Il n'y a qu'à penser au pouvoir du SIF de prendre une directive provisoire d'urgence dans certaines circonstances, et ce, avant même d'avoir donné à la personne visée l'occasion de présenter ses observations (paragraphe 11(4)). Les divers moyens mis à la disposition du SIF s'inscrivent dans la logique de la LNPP et respectent l'objet de la loi de préserver et de protéger les intérêts des participants aux régimes. C'est aussi dans cet esprit que s'inscrit, à mon sens, le choix du législateur de ne pas accorder de droit d'appel à l'encontre des directives.

[38] Le procureur général soutient qu'il ne serait pas dans l'intérêt d'une saine administration de la justice de permettre à Aéroport de Québec de remettre en cause le bien-fondé de la directive dans le cadre d'une procédure d'exécution. Il estime que la thèse d'Aéroport de Québec aurait pour effet de permettre aux administrateurs de régimes de retraite de faire fi des directives prises par le SIF et d'obliger le SIF à justifier chacune de ses directives devant la Cour avant qu'elle ne puisse produire des effets. Je partage cet avis : permettre qu'un « droit d'appel » de la directive soit exercé de manière incidente lors d'une demande d'exécution judiciaire compromettrait l'efficacité du régime de protection et de surveillance mis en place par la LNPP et minerait les pouvoirs conférés au SIF.

[39] Bien qu'aucun droit d'appel n'existe à l'égard d'une directive émise par le SIF, la personne visée par une directive n'est pas sans recours si elle veut en contester la validité. Une directive du SIF peut faire l'objet d'une demande de contrôle judiciaire, puisqu'il s'agit d'une décision d'un office fédéral au sens de l'article 2 de la LCF qui peut être contestée en vertu de l'article 18.1 de la

LCF. À l'occasion d'un contrôle judiciaire, la directive en cause, qui relève de l'expertise du SIF, serait probablement assujettie à la norme de contrôle de la décision raisonnable (*Cousins c Canada (Procureur général)*, 2008 CAF 226, [2009] 2 RCF 553, et *Rogers Communications Inc. c Buschau*, 2009 CAF 258 (disponible sur CanLII)). La position d'Aéroport de Québec invite la Cour à se prononcer sur le caractère approprié de la directive émise par le SIF, et ce, sans déférence à l'égard de la décision du SIF. Accepter la proposition d'Aéroport de Québec permettrait à la Cour de se prononcer sur la validité de la directive, lors d'une demande d'ordonnance d'exécution, selon la norme de la décision correcte, et ce, alors même que le législateur n'a pas prévu de droit d'appel à l'encontre de la directive et que la décision jouirait de déférence en cas de révision judiciaire. Je ne crois pas que l'économie et les dispositions de la LNPP soutiennent une telle thèse.

[40] Il est intéressant de noter que la note marginale de l'article 33.1 de la LNPP indique « exécution judiciaire ». Il s'agit, à mon avis, d'un indice additionnel que le législateur n'a pas souhaité que le SIF ait à faire sanctionner ses directives par la Cour, mais qu'il ait plutôt besoin de son concours pour les rendre pleinement exécutoires.

[41] Le dernier facteur retenu dans *Maybrun*, soit la sanction pénale pour défaut d'avoir respecté l'ordonnance, ne peut s'appliquer en l'espèce, puisque la Cour ne siège pas comme tribunal pénal. L'importance des sanctions associées aux infractions pénales, notamment à celle relative à la contravention à une directive du SIF (une amende maximale de 100 000 \$ et un emprisonnement maximal d'un an, s'il s'agit d'une personne physique, et une amende maximale de 500 000 \$, s'il s'agit d'une personne morale), constitue toutefois un indice additionnel de l'importance que le législateur accorde au respect des directives du SIF.

[42] Mon analyse des dispositions de la LNPP m'amène donc à conclure que le législateur n'a pas souhaité qu'une demande d'ordonnance en vertu de l'article 33.1 de la LNPP soit une occasion de remettre en question la validité d'une directive prise par le SIF.

[43] Aéroport de Québec soutient que cette position a pour effet de nier à la Cour tout droit d'appréciation et reviendrait à conclure que le législateur lui a conféré un pouvoir subordonné à celui du SIF. Or, à son avis, lorsque le législateur a voulu que la Cour exécute la décision d'un tribunal administratif sans autre formalité, il l'a fait par la voie d'une procédure de dépôt de la décision auprès de la Cour, comme c'est le cas, par exemple, en vertu des articles 23 et 66 du *Code canadien du travail*, L.R., 1985, ch. L-2, à l'égard des ordonnances du Conseil canadien des relations industrielles et des arbitres.

[44] Je ne partage pas l'avis de la défenderesse, parce que l'article 33.1 de la LNPP confère un certain pouvoir discrétionnaire à la Cour. Aux termes de l'article 33.1, la Cour doit déterminer, selon les circonstances de chaque affaire, si la défenderesse a manqué à une directive du SIF ou à une disposition de la loi ou des règlements. Le SIF a le fardeau de prouver le manquement à sa directive, à la loi ou aux dispositions réglementaires, selon le cas. Lorsque la Cour estime que le SIF s'est déchargé de son fardeau de prouver le manquement, elle doit apprécier s'il est approprié qu'elle ordonne à la personne en faute de mettre fin à la contravention ou au manquement ou s'il est plus approprié qu'elle rende une autre ordonnance. La Cour peut, dans son appréciation, considérer les circonstances propres à chaque affaire, et ce, même si dans une situation comme celle en

l'espèce, les circonstances invoquées par la partie défenderesse ne peuvent avoir comme effet de remettre en cause la validité même de la directive.

[45] Aéroport de Québec prétend également que le jugement rendu par la Cour suprême dans *TeleZone* a changé l'état du droit et que les principes énoncés par la Cour suprême doivent s'appliquer en l'espèce. Avec respect pour l'opinion contraire, je ne crois pas que les principes énoncés dans *TeleZone* soient applicables en l'espèce. Dans *TeleZone*, la Cour devait déterminer si une personne qui prétendait avoir subi un préjudice en raison d'une décision prise par une instance administrative pouvait intenter une poursuite en dommages-intérêts contre la Couronne, devant la Cour fédérale ou la cour supérieure d'une province, et ce, sans devoir au préalable faire invalider la décision par voie de contrôle judiciaire devant notre Cour. Dans cette affaire, le procureur général s'appuyait notamment sur la jurisprudence de la Cour d'appel fédérale dans *Canada c Grenier*, 2005 CAF 348, [2006] 2 RCF 287, et *Tremblay c Canada*, 2004 CAF 172, [2004] 4 RCF 165. Selon cette jurisprudence, le droit de poursuivre la Couronne en dommages-intérêts était subordonné à l'obtention préalable d'une ordonnance de la Cour fédérale annulant la décision de l'instance administrative en cause. La Cour fondait son raisonnement sur les dispositions de la LCF qui ont accordé à la Cour fédérale la compétence exclusive en matière de contrôle judiciaire des décisions des offices fédéraux et sur la règle interdisant la contestation incidente.

[46] La Cour suprême a déclaré qu'une personne qui prétendait avoir subi un préjudice résultant d'une décision d'une instance administrative pouvait intenter un recours en dommages-intérêts sans avoir à passer au préalable par le contrôle judiciaire de la décision en cause. La Cour a jugé que le principe de l'accès à la justice était en cause et qu'il commandait d'éviter au justiciable la

multiplication des recours. La Cour a également estimé que la thèse du pouvoir exclusif de la Cour fédérale n'était pas compatible avec les dispositions de la LCF et de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R., 1985, ch. C-50, qui permettent l'exercice d'un recours en dommages-intérêts. La Cour a par ailleurs précisé que ces principes s'appliquaient dans la mesure où le recours exercé ne visait pas à faire annuler la décision ou à la priver de ses effets. La Cour s'est exprimée comme suit à cet égard :

18 C'est essentiellement l'accès à la justice qui est en cause en l'espèce. Les personnes qui prétendent avoir subi un préjudice attribuable à une mesure administrative doivent pouvoir exercer les recours autorisés par la loi au moyen de procédures réduisant au minimum les frais et complexités inutiles. Notre Cour doit aborder cette question d'un point de vue pratique et pragmatique en gardant cet objectif à l'esprit.

19 Le demandeur qui veut obtenir l'annulation d'une décision de l'administration fédérale doit procéder par voie de contrôle judiciaire, comme le précise l'arrêt *Grenier*. Par contre, s'il ne s'oppose pas à ce que la décision continue de s'appliquer, mais cherche plutôt à se faire indemniser des pertes qu'il dit avoir subies (comme en l'espèce), il n'existe aucune raison logique de lui imposer l'étape supplémentaire d'un détour devant la Cour fédérale pour le contrôle judiciaire de la décision (entreprise pouvant parfois se révéler coûteuse en soi), alors que ce n'est pas le recours qui lui convient. L'accès à la justice exige que le demandeur puisse exercer directement le recours qu'il a choisi et, autant que possible, sans détours procéduraux.

[Je souligne]

[47] La situation en l'espèce est fort différente de celle dans *TeleZone*. Bien qu'Aéroport de Québec ait déclaré qu'elle ne demandait pas que soit annulée la directive du SIF, il est clair que le moyen de défense qu'elle invoque vise à priver la directive de ses effets juridiques en la rendant inexécutable. La validité et le bien-fondé de la directive sont donc au cœur même du moyen de défense présenté. Il s'agit justement d'un cas où, selon ma compréhension des enseignements de la

Cour suprême dans *TeleZone*, une directive ne peut être contestée autrement que par contrôle judiciaire.

[48] De plus, dans *TeleZone*, la Cour a jugé que la règle interdisant les contestations incidentes ne pouvait pas justifier l'approche retenue par la Cour d'appel fédérale relativement au monopole juridictionnel de la Cour fédérale. Elle n'a pas pour autant écarté la règle interdisant la contestation incidente ni remis en cause la jurisprudence à cet égard, notamment l'arrêt *Maybrun*. Au contraire, la Cour a reconnu le caractère nuancé de l'approche retenue dans l'arrêt *Maybrun* et a indiqué que la Couronne pourrait invoquer la règle interdisant la contestation incidente comme moyen de défense devant la cour supérieure.

[49] Je considère donc qu'Aéroport de Québec ne peut contester la validité de la directive prise par le SIF dans le cadre de la présente demande d'exécution judiciaire et qu'il y a lieu, en l'espèce, que la Cour ordonne son exécution.

[50] Je terminerai en précisant que l'argument relatif à l'irrégularité de la demande d'ordonnance, qui serait fondée sur un paragraphe de la LNPP qui diffère de celui invoqué dans la directive, est mal fondé. L'avis d'intention fait référence au paragraphe 11(2) de la LNPP. La directive invoque l'article 11 de la LNPP sans autre précision. Il appert par ailleurs du texte de la directive que le reproche a trait au paragraphe (2) de l'article 11. Je ne vois rien d'irrégulier dans cette façon de procéder.

JUGEMENT

LA COUR ACCUEILLE la présente demande et **ORDONNE** à la défenderesse, Aéroport de Québec, de se conformer à la directive du surintendant des institutions financières du 12 février 2010 et de verser 263 000 \$, plus les intérêts à compter du 15 octobre 2008, au fonds du régime de retraite de la direction générale d'Aéroport de Québec inc.

Le tout avec dépens.

« Marie-Josée Bédard »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-738-10

INTITULÉ : PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
c.
AÉROPORT DE QUÉBEC INC.

LIEU DE L'AUDIENCE : Québec (Québec)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 19 janvier 2011

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT :** La juge Bédard

DATE DES MOTIFS : Le 18 février 2011

COMPARUTIONS :

Vincent Veilleux POUR LE DEMANDEUR

Daniel Dumais POUR LA DÉFENDERESSE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Miles J. Kirvan, Sous-procureur
général du Canada
Ottawa, Ontario POUR LE DEMANDEUR

HEENAN BLAIKIE AUBUT,
s.e.n.c.r.l.
Québec, Québec POUR LA DÉFENDERESSE