

Ligne directrice

Interprétation

Approche

Information

Décision



Date d'entrée en vigueur : 28 janvier 2021

Identifiant : n° PE0223INT

Consentement de l'ARSF à des transactions de transfert d'éléments d'actif d'un RREU à un RRC en vertu des articles 80.4 et 81.0.1 de la *Loi sur les régimes de retraite*

Objet

L'ARSF¹ modifie le mécanisme qu'elle suit pour donner son consentement à des transferts d'éléments d'actif proposés en vertu de l'article 80.4 et à des conversions de régime de retraite à employeur unique (RREU) en régime de retraite conjoint (RRC) en vertu de l'article 81.0.1 (« transaction(s) RREU-RRC »). Le principal changement est que, d'une façon générale, l'ARSF ne

¹ En vertu des dispositions de la LRR, le directeur général de l'ARSF a le pouvoir réglementaire de donner son consentement. Toutefois, aux fins de la présente directive d'interprétation, on parlera du consentement donné par l'ARSF, car ce pouvoir est exercé au nom de l'ARSF et que le directeur général délègue ce pouvoir au sein de l'ARSF.



signifiera plus d'avis d'intention ni ne rendra un ordre lorsqu'elle donne son consentement à une transaction RREU-RRC.

La présente directive explique l'interprétation, par l'ARSF, du paragraphe 89 (4) de la LRR et des exigences d'équité procédurale lorsqu'elle donne son consentement à une transaction RREU-RRC.

L'ARSF a également publié son [Approche de surveillance des transferts d'éléments d'actif des régimes de retraite à prestations déterminées en vertu de la Loi sur les régimes de retraite](#) (la « Directive sur les transferts d'actif »). La présente directive vient compléter la Directive sur les transferts d'actif.

Portée

La présente directive concerne les entités suivantes :

- Les RRC et les RREU qui souhaitent obtenir le consentement à une transaction RREU-RRC;
- Les administrateurs, les promoteurs de régime, les participants, anciens participants et participants retraités de régimes de retraite, et tout syndicat applicable, en ce qui concerne des régimes visés par une transaction RREU-RRC.

Justification et contexte

Dans le cadre de l'approche fondée sur des principes et les résultats que suit l'ARSF, cette dernière a sollicité les commentaires des intervenants sur son processus de consentement aux transactions RREU-RRC. Les commentaires reçus ont indiqué à l'ARSF que son processus de signification d'un avis d'intention n'est pas très efficace dans ce contexte.



Principes

Dans ses fonctions de surveillance et de réglementation du secteur des régimes de retraite, l'ARSF doit appliquer la LRR et ses règlements d'application de manière à permettre à l'ARSF d'atteindre ses objets suivants² :

- promouvoir la bonne administration des régimes de retraite;
- protéger les prestations de retraite et les droits des bénéficiaires des régimes de retraite.

Les [Principes directeurs du secteur des régimes de retraite de l'ARSF](#) forment la base de son approche des transactions RREU-RRC. Ces principes et les objets susmentionnés ont guidé l'ARSF dans son examen du processus de consentement à des transactions RREU-RRC et l'élaboration de la présente directive.

Interprétation et approche

En vertu du paragraphe 89 (4), si l'ARSF a l'intention de **refuser** de donner son consentement à une transaction RREU-RRC ou d'assortir son consentement à des **conditions**, un avis d'intention doit être signifié pour informer l'auteur de la demande de consentement de l'intention de l'ARSF³ L'avis d'intention doit indiquer que l'auteur de la demande peut demander une audience devant le TSF. Si la personne qui reçoit signification de l'avis ne demande pas d'audience, l'ARSF peut rendre un ordre à l'égard de l'intention énoncée dans l'avis⁴ Si la personne demande une audience, le TSF examine l'avis d'intention et peut enjoindre à l'ARSF de rendre un ordre différent.⁵

Il est important de souligner que le paragraphe 89 (4) ne concerne que la situation où l'ARSF a l'intention de refuser son consentement ou d'assortir son consentement de conditions. Le

² Voir l'art. 3 de la Loi de 2016 sur l'*Autorité ontarienne de réglementation des services financiers*.

³ Par. 89 (4) de la LRR.

⁴ Par. 89 (7) de la LRR.

⁵ Par. 89 (9) de la LRR.



paragraphe ne mentionne pas expressément le cas où l'ARSF **donne son consentement** sans conditions. Surtout, d'autres dispositions de l'article 89 exigent la délivrance d'un avis d'intention à l'égard de certaines dispositions précisées de la LRR, lorsque l'approbation ou le consentement de l'ARSF est demandé. Toutefois les articles 80.4 et 81.0.1 ne figurent pas dans la liste de ces dispositions énumérées.

Pratique antérieure

Jusqu'à maintenant, l'ARSF suivait la pratique de la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) de délivrer un avis d'intention pour donner son consentement à une transaction RREU-RRC. Cependant, en réponse aux commentaires des intervenants, l'ARSF a décidé de se pencher sur cette question pour déterminer s'il est bien nécessaire de délivrer un avis d'intention dans ces cas.

Interprétation par l'ARSF du paragraphe 89 (4)

L'ARSF a examiné les dispositions législatives pertinentes qui se rapportent à l'équité procédurale et le paragraphe 89 (4) de la LRR. Selon son analyse, énoncée à l'annexe A, l'ARSF est d'avis qu'aucune disposition législative n'exige qu'elle délivre un avis d'intention si elle a décidé de consentir à une transaction RREU-RRC. Par exemple, et comme l'explique l'annexe A, certaines décisions de tribunaux indiquent que l'article 89 de la LRR pourrait conférer un droit d'audience implicite, dans certaines circonstances, ce qui signifie qu'il pourrait être nécessaire de délivrer un avis d'intention ou de suivre une procédure semblable dans certains cas. Néanmoins, l'ARSF estime que ce raisonnement ne s'applique pas dans le contexte des exigences hautement normatives des articles 80.4 et 81.01. Ces exigences limitent considérablement la portée du pouvoir décisionnel de l'ARSF, lorsqu'elle est appelée à donner ou refuser son consentement à une transaction RREU-RRC. En effet, l'ARSF se limite à





déterminer si les exigences légales ont été respectées. La décision de l'ARSF peut faire l'objet d'une révision judiciaire en vertu des dispositions de la *Loi sur la procédure de révision judiciaire*⁶

Plus particulièrement, l'ARSF estime qu'il n'est pas nécessaire de signifier un avis d'intention afin de protéger les intérêts des bénéficiaires lorsqu'elle donne son consentement. Une transaction RREU-RRC n'est autorisée que si au moins deux tiers des participants actifs y consentent et que moins d'un tiers des anciens participants, des participants retraités et d'autres personnes qui ont droit à des prestations s'y opposent. À cet égard, le Règlement de l'Ontario 311/15 garantit le droit des participants et syndicats à des avis et à la demande de consentement. Cette procédure permet aux bénéficiaires de soulever des préoccupations légitimes à l'égard de la transaction avant que l'ARSF ne donne son consentement. L'objet d'un avis d'intention dans le contexte des transactions RREU-RRC n'est donc pas de protéger les bénéficiaires, mais plutôt de permettre à l'auteur de la demande de consentement de demander une audience afin d'obtenir la permission de procéder au transfert au cas où l'ARSF refuse de donner son consentement. Si le consentement est donné, l'ARSF estime que l'avis d'intention n'est pas nécessaire pour protéger les bénéficiaires. Le processus de délivrance d'un avis d'intention risquerait même de retarder ou de compromettre la bonne administration du régime.

En conséquence, à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente directive, l'ARSF ne signifiera plus systématiquement un avis d'intention lorsqu'elle donne son consentement à une transaction RREU-RRC. Toutefois, comme le précise la Directive sur les transferts d'actif, l'ARSF *peut* décider de signifier un avis d'intention si elle a une réserve à l'égard de la transaction RREU-RRC, qui justifie qu'elle signifie un avis d'intention.

⁶ L.R.O. 1990, ch. J.1.





Préoccupations soulevées pendant le processus de consentement

Bien qu'il ne soit plus nécessaire de signifier un avis d'intention pour les raisons expliquées plus haut, l'ARSF est d'avis que les bénéficiaires devraient avoir la possibilité de soulever des préoccupations légitimes à l'égard de transactions RREU-RRC. Ces préoccupations peuvent être soulevées n'importe quand pendant le processus de transaction RREU-RRC et jusqu'au moment où l'ARSF donne son consentement à la transaction. En conséquence, l'ARSF s'attend à ce que les administrateurs de régime fournissent des renseignements dans l'avis légal⁷ de la demande qui est remis aux bénéficiaires. L'avis doit préciser comment contacter l'ARSF pour porter à son attention des préoccupations ou problèmes.

La [Directive sur les transferts d'actif](#) indique comment et quand les bénéficiaires peuvent soumettre des observations à l'ARSF concernant des préoccupations relatives à la conformité à la LRR et aux règlements.

Date d'entrée en vigueur et examen futur

La présente directive entre en vigueur le 28 janvier 2021. L'ARSF examinera la directive dans les trois ans qui suivent sa date d'entrée en vigueur selon son expérience d'atteinte des cibles de rendement et l'opinion des intervenants du secteur des régimes de retraite.

À propos de la présente directive

Le présent document est conforme au [Cadre de lignes directrices de l'ARSF](#). En tant que directive d'interprétation, elle décrit la position de l'ARSF à l'égard des exigences relevant de son mandat législatif (c.-à-d. les lois, les règlements et les règles pertinentes), de sorte que tout non-respect des exigences conduira à une mesure de surveillance ou d'exécution.

⁷ Avis de la demande en vertu des articles 80.4 et 81.0.1 de la LRR.





Annexes et références

Références

- Voir les articles 80.4, 81.0.1 et 89 de la LRR

Annexes

- Voir l'annexe A

Annexe A

L'ARSF a cerné trois options possibles pour assurer l'équité procédurale lorsqu'elle donne son consentement à une transaction RREU-RRC :

1. Un processus d'avis d'intention sur le modèle du processus énoncé à l'article 89 de la LRR, qui exigerait de délivrer un avis public indiquant l'intention de l'ARSF de consentir à une transaction proposée RREU-RRC, suivi d'un délai de 30 jours au cours duquel un particulier concerné pourrait demander une audience devant le Tribunal des services financiers;
2. Un processus moins formel d'avis et de commentaires, qui exigerait la signification d'un avis aux personnes concernées leur indiquant l'intention de l'ARSF de consentir à une transaction proposée RREU-RRC, suivi d'un délai (peut-être de moins du nombre de jours précisé) au cours duquel un particulier concerné peut demander une audience devant le Tribunal des services financiers;
3. Un processus selon lequel l'ARSF ne donne pas d'avis aux personnes concernées par une transaction proposée RREU-RRC.



L'équité procédurale est un concept juridique propre au contexte qui vise à assurer le respect de l'intérêt légitime des personnes qui pourraient être touchées par un processus décisionnel réglementaire. Par conséquent, pour déterminer les exigences d'équité procédurale dans le contexte des transactions RREU-RRC lorsque la FSRA donne son consentement, il est nécessaire d'examiner la nature du processus décisionnel à l'étude.

Ce processus décisionnel est assez circonscrit et le rôle de l'ARSF dans l'octroi ou le refus de son consentement dépend du respect, par l'auteur de la demande du consentement, des exigences légales et réglementaires pertinentes. L'évaluation de ces exigences comprend une





analyse par l'ARSF des renseignements fournis par l'administrateur du régime. La décision de l'ARSF de consentir à une demande de transaction RREU-RRC est de nature purement administrative et fonction de la question de savoir si l'auteur de la demande de consentement a satisfait ou non aux exigences législatives et réglementaires, ce que l'ARSF est particulièrement bien placée pour faire en tant qu'organisme expert en réglementation des régimes de retraite. Au vu de ces considérations, l'ARSF a conclu qu'il n'était pas nécessaire de délivrer un avis d'intention à des fins d'équité procédurale lorsqu'elle a décidé de donner son consentement à une transaction RREU-RRC.

En concluant que le raisonnement de certaines décisions à l'appui d'un droit implicite à une audience ne s'appliquait pas dans le contexte des exigences très normatives des articles 80.4 et 81.01, l'ARSF savait que l'organisme de réglementation précédent avait été influencé par les décisions de la Cour divisionnaire de l'Ontario dans *Baxter v. Ontario (Superintendent of Financial Services)*⁸ et du TSF dans *Lennon v. Ontario (Superintendent of Financial Services)*.⁹ Ces décisions défendent l'idée que dans certaines circonstances, l'article 89 de la LRR prévoyait un droit d'audience implicite qui nécessitait l'utilisation d'un processus d'avis d'intention ou d'un processus semblable pour offrir un mécanisme d'exercice du droit d'audience.

Cependant, l'ARSF ne considère pas ces décisions comme déterminantes en ce qui concerne son approche réglementaire de l'octroi de son consentement à une transaction de transaction RREU-RRC. L'ARSF est convaincue que la décision de la Cour divisionnaire dans *Baxter* n'a pas tenu compte des exigences législatives et réglementaires détaillées des articles 80.4 ou 81.0.1 de la LRR, qui limitent la portée du pouvoir décisionnel de l'ARSF à la simple détermination du respect des conditions légales à l'octroi du consentement.

Par ailleurs, le droit administratif a beaucoup évolué depuis la décision de la Cour dans l'affaire *Baxter*, en particulier à la lumière de l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Canada*

⁸ (2004), 192 O.A.C. 293.

⁹ 2006 ONFST 1.





(*Citoyenneté et Immigration*) c. *Vavilov*¹⁰, qui est favorable à l'idée qu'un décideur administratif devrait expliquer pourquoi une interprétation différente est préférable si l'interprétation peut constituer un précédent à l'égard d'une question semblable à celle dont a été saisi le décideur administratif.

De l'avis de l'ARSF, contrairement aux circonstances où l'ARSF donne son consentement à une transaction RREU-RRC, la Cour, dans l'affaire *Baxter*, a analysé l'objet général de la LRR et pas l'objet local de dispositions législatives particulières, comme les articles 80.4 ou 81.0.1 de la LRR. Ces dispositions établissent un mécanisme détaillé applicable aux transaction RREU-RRC et, de l'avis de l'ARSF, le paragraphe 89 (4) de la LRR devrait être interprété en ligne avec cet objet. Dans cette perspective, l'avis d'intention à signifier et l'ordre à rendre aux termes du paragraphe 89 (4) ne sont simplement pas compatibles avec les exigences hautement normatives des articles 80.4 et 81.01, dont le respect doit être confirmé par l'ARSF avant qu'elle ne puisse donner son consentement à une demande. En conséquence, l'ARSF n'interprète pas le paragraphe 89 (4) comme créant un droit d'audience implicite lorsqu'elle a donné son consentement à une transaction RREU-RRC.

Date d'entrée en vigueur : Le 28 janvier 2021

¹⁰ (2019) CSC 65.

