

Le 14 novembre, 2005

...

Objet : Plaintes d'anciens employés et de retraités de l'usine de Nackawic

Suite à ma récente lettre dans cette affaire, soyez avisé que le Bureau de l'ombudsman a terminé son enquête et est heureux de porter ses recommandations à votre attention. Tout d'abord permettez-moi de remercier les membres de votre personnel de leur diligente collaboration en vue de faciliter notre enquête. J'ai indiqué dès le départ que je me souciais aussi de procéder rapidement et de soumettre ces recommandations dans les meilleurs délais possibles à l'examen de votre bureau et, par votre entremise, au Conseil exécutif. Mes conversations avec les travailleurs et les pensionnés touchés de l'usine de Nackawic au cours des derniers jours et des mois précédents m'ont convaincu qu'il s'agit d'une affaire qui serait la mieux réglée par une mesure rapide et décisive, à la condition qu'elle soit juste et offre une compensation équitable, dans la mesure du possible, à toutes les personnes concernées. Un bref examen de quelques-unes des histoires de personnes qui ont été touchés par la fermeture de l'usine de Nackawic suffira à démontrer la nécessité d'une résolution rapide à cette affaire.

Avant de relater certaines de ces histoires, je tiens d'abord à apporter des précisions sur notre méthodologie, sur le rôle de l'ombudsman dans des questions publiques de nature très délicate, sur la nature confidentielle de nos enquêtes, et l'esprit dans lesquelles elles sont formulées. Comme je vous l'ai indiqué auparavant, j'ai seulement entrepris cette enquête après y avoir mûrement réfléchi. Lorsque mon bureau a commencé à recevoir des plaintes, j'ai jugé qu'il convenait de continuer à encourager les plaignants, pendant que se poursuivaient le difficile processus de recherche d'un acheteur pour l'usine, les négociations des questions liées aux obligations découlant des régimes de pension avec le nouveau groupe, et la poursuite d'autres recours. En effet, il a été difficile de prendre toute mesure que ce soit à l'égard des plaintes qui étaient, jusqu'à un certain point, fondées sur la peur de ce qu'il adviendrait. Cependant, au fur et à mesure que les événements étaient dévoilés et que leur incidence pour les pensionnés et les participants se précisait, et lorsque de nouvelles plaintes ont été déposées à l'automne par des travailleurs qui avaient pris leur retraite en fonction des modifications aux régimes de pension promises en 2001 qui n'ont jamais été enregistrées, il est devenu évident qu'une enquête s'imposait.

Malgré les nombreuses questions complexes qui découlent de la liquidation de ces régimes de pension, j'ai été surpris et encouragé de voir à quel point toutes les parties partageaient les mêmes points de vue et la même volonté de rechercher une solution par un compromis mutuel qui concorde avec ce qui est suggéré dans mes recommandations ci-dessous. En arrivant à ces conclusions, j'ai tenté de prendre soin de considérer les retombées et les incidences potentielles des démarches recommandées sur toutes les parties concernées. À cette fin, j'ai communiqué personnellement avec chacun des plaignants qui a déposé une plainte auprès de mon bureau. J'ai rencontré la surintendante des pensions et les hauts fonctionnaires du ministère de la Formation et du

Développement de l'emploi. J'ai également discuté du dossier avec des représentants de Morneau Sobeco, l'administrateur nommé par la Direction des pensions pour administrer la liquidation des régimes. J'ai également pris connaissance du contenu du nombre imposant de dossiers que m'ont communiqués toutes ces parties et j'ai demandé à mon personnel de faire des recherches et de donner des conseils sur les obligations et les droits prévus par la loi qui s'appliquent et sur les mesures de redressement potentielles dont les plaignants pourraient disposer, et aussi de comparer notre régime législatif avec les mécanismes de liquidation de régimes de pension qui existent dans d'autres provinces canadiennes. Finalement, j'ai été heureux de l'occasion récente de passer en revue ces constatations et recommandations avec vous.

Compte tenu des échéances rigoureuses que j'ai imposées à cette enquête, il n'a pas été possible d'examiner entièrement les nombreuses questions auxquelles ces plaintes donnent lieu. Je me suis concentré délibérément sur une résolution pour les travailleurs touchés. Je me suis soucié en particulier de la situation des plaignants qui dépendaient du revenu de pension depuis plus de trois ans maintenant et qui ont seulement appris tardivement que le fait que les modifications applicables aux régimes de retraite n'aient pas été enregistrées menaçait leur revenu de pension futur. L'enquête a confirmé, à mon avis, que toute résolution devra tenir compte des intérêts de toutes les personnes touchées, et que les solutions qui accordent la priorité à une action en justice aux dépens des autres ne conviendront pas. Les questions qui débordent la portée de la présente enquête, mais qui devront être soumises à une autre étude, ont fait l'objet de recommandations distinctes à cet égard.

L'avantage que le Bureau de l'ombudsman a sur les autres mécanismes de résolution des plaintes est le suivant : le bureau dispose de tous les pouvoirs d'enquête nécessaires pour faire une étude approfondie des questions, sans les processus administratifs ou judiciaires qui pèsent sur les autres mécanismes de résolution des différends. Le Bureau peut donc aller au fond des questions par une enquête prompte et efficace. À d'autres occasions, lorsqu'un grand nombre de citoyens ont été touchés par un événement dans le secteur privé comme la fermeture d'une usine ou l'effondrement d'une institution financière, l'ombudsman a mené une enquête poussée dans de telles affaires¹. L'Assemblée législative peut, par l'entremise de l'un de ses comités, demander à ce bureau de faire enquête et de formuler des recommandations en vertu du paragraphe 13(2) de la *Loi sur l'Ombudsman* tout simplement parce que notre processus offre rapidité et efficacité. L'autre principal avantage du processus de l'ombudsman est la nature privée de ses enquêtes. La *Loi sur l'Ombudsman* prévoit que l'ombudsman peut publier des rapports, mais à cette étape-ci je ne vois aucun avantage d'alimenter les hypothèses autour des scénarios de liquidation possibles. Je transmets ces recommandations à votre bureau dans l'espoir que cet examen et cette analyse préliminaires des solutions disponibles permettront d'obtenir des résultats justes et rapides pour les travailleurs touchés de l'usine, objectifs, que partagent d'ailleurs votre bureau et la ministre. Cependant, il faut qu'il soit bien entendu que, après qu'un délai approprié se sera écoulé pour permettre au

¹ Voir, par exemple, le rapport public de 1991 de l'ombudsman sur l'effondrement du Principal Group of Companies.

gouvernement de répondre à nos recommandations, les plaignants individuels seront instruits de nos recommandations.

Le contexte

Nackawic est une localité qui ne compte qu'une industrie. Selon les données du recensement de 2001, sa population s'établit à 1 042 résidents, ce qui représentait, même là, une diminution de 10 p. 100 par rapport aux données du recensement de 1996. L'usine, qui, jusqu'à récemment était en activité sous le nom de St-Anne Nackawic, a été le principal employeur dans la région durant des décennies. Jusqu'au 14 septembre 2004, elle employait légèrement plus de 400 personnes. Sa fermeture a compromis le revenu de pension de 270 autres anciens employés déjà pensionnés. Une cinquantaine d'autres anciens employés ont droit à une pension différée, sur laquelle la fermeture de l'usine a également des incidences.

Une perte d'une telle ampleur peut porter un coup fatal à une localité comme Nackawic et peut créer des difficultés économiques partout dans la région. Elle justifie donc les mesures proactives et diligentes que le gouvernement a prises pour garantir l'emploi et le maintien en activité de l'usine sous une autre capacité. Grâce à cette nouvelle base d'emploi, la localité peut rajuster son tir et reconstruire. Les personnes touchées peuvent, dans certains cas, avoir plus de difficulté à retrouver leur sécurité économique et à réorienter leurs projets de carrière et de vie. De nombreux travailleurs n'ont pas attendu qu'on trouve un nouvel employeur. Ces employés, qui souvent ont reçu une formation professionnelle plus spécialisée, ont trouvé un autre emploi plus sûr, dans la région ou ailleurs au pays. Bien d'autres sont restés, dépendant de façon temporaire des prestations d'assurance-emploi qu'ils ont maintenant épuisées, ou d'un autre revenu du ménage, que la famille ne veut probablement pas risquer en déménageant ailleurs. Dans d'autres cas, des obligations envers d'autres membres de la famille, un engagement à l'égard de la collectivité, d'un terrain, ou un sentiment d'appartenance, l'emportent sur l'option de se réinstaller. Le plus souvent, la décision de rester est basée sur une réflexion plus sobre sur la valeur de leurs acquis, en terme d'économies et d'investissements en valeurs immobilières, comparativement aux années qui leur restent dans la population active et des risques inhérents à la décision de recommencer à neuf. Les travailleurs qui se sont retrouvés sans emploi à la suite de la fermeture de l'usine dans une ville comme Nackawic ont de nombreux choix qui s'offrent à eux sur le large marché du travail, de nombreux choix difficiles.

La situation est compliquée encore plus par l'effet multiplicateur qui découle d'une telle baisse massive de l'emploi dans la région. Les gens ne peuvent pas compter sur leurs familles élargies ni sur les réseaux de soutien traditionnels contrairement à ce qu'ils auraient pu faire s'ils avaient perdu leur emploi, vu que ces soutiens, qu'ils soient employés ou retraités, frères ou sœurs, enfants ou parents, ont probablement connu des revers de fortune eux aussi. Dans ce contexte, tant du point de vue de la collectivité que de celui d'un particulier, toutes les sources de revenu dans la région, notamment les régimes privés de pension, sont devenues cruciales. Il n'y a aucun doute que les pensionnés de Nackawic avaient une bonne source de revenu de pension stable qui

ajoutait à la sécurité économique de la région. Une comparaison rapide du revenu de pension moyen avec le revenu médian pour la région vient clairement le souligner.²

Cependant, ce qui compte presque tout autant que le maintien de l'acheminement des revenus de pension, c'est une confirmation rapide de la question de savoir s'il faut liquider le régime de pension de l'employeur et de ce que seront les incidences de la liquidation sur les futurs revenus de pension. Les gens ont besoin d'une confirmation de cette information essentielle afin de prendre des décisions éclairées sur leurs projets d'avenir. Les quatorze derniers mois ont été une longue période d'incertitude et d'appréhension pour les travailleurs et les pensionnés touchés de l'usine. Certains s'en sont sortis mieux que d'autres. Nombre ont connu de réelles difficultés.

Histoires individuelles

Dans mes consultations auprès de fonctionnaires et des plaignants individuels, j'ai entendu de nombreuses histoires de difficultés personnelles qui m'ont bien fait comprendre la nécessité d'en arriver à une résolution rapide et efficace dans cette affaire et, en effet, de procéder à une réforme législative à long terme. Je décrirai brièvement trois histoires individuelles, ici, à titre d'illustration. Ces cas ont été rendus anonymes afin de protéger la vie privée des gens concernés, bien que leurs histoires sont peut-être déjà bien connues.

Le premier exemple expose en détail les incidences de la liquidation du régime sur Pierre Untel, un travailleur de l'usine à la retraite. Pierre a travaillé durant 20 ans à l'usine avant de prendre sa retraite en 2000 en vertu d'un programme de retraite anticipée instauré en 1999. À la retraite, il recevait une pension de 26 610 \$, assortie de prestations de relais de 8 550 \$ jusqu'à l'âge de 65 ans. À cause du sous-financement du régime, son revenu de pension sera réduit de 13 p. 100. Il a appris à l'automne que, si le modèle de distribution devait changer, cette réduction pourrait atteindre 22 p. 100 ou même 26 p. 100, ce qui en termes réels se traduit par un abaissement de 35 000 \$ à 27 000 \$ de son revenu de pension annuel.

Le deuxième exemple se rattache à l'histoire d'un couple, Kevin et Sarah. Kevin, qui a 58 ans, a travaillé à l'usine durant 32 ans avant de se prévaloir d'un programme de retraite anticipée en 2001. Le programme d'encouragement à la retraite anticipée et le revenu de pension, malgré leur attrait, ont représenté une réduction importante de salaire. Pour compenser le manque à gagner, l'épouse de Kevin, Sarah, a dû aller travailler dans la localité au salaire minimum, afin qu'ils puissent faire leurs paiements hypothécaires. De

² Selon Statistique Canada, les gains moyens pour la ville de Nackawic s'établissent à 32 225 \$ et le revenu médian à 18 524 \$, d'après les données du recensement de 2001; en comparaison, selon Morneau Sobeco, les revenus moyens et médians des pensionnés de l'usine St.Anne-Nackawic s'établissent à 18 000 \$ et à 21 000 \$, respectivement, dans le cas du régime des employés à salaire horaire en plus de prestations de relais de 4 400 \$ et de 6 500 \$, respectivement, tandis que les pensionnés du régime des employés salariés reçoivent une pension annuelle de 25 000 \$, en moyenne, assortie de prestations de relais de 5 000 \$ tandis que la pension médiane dans ce groupe correspond à 24 000 \$, et plus de la moitié d'entre eux ne reçoivent aucune prestation de relais. Somme toute, les pensionnés de l'usine se retrouvent dans la tranche supérieure de revenu dans leur ville.

même, après la fermeture de l'usine, Kevin et sa femme ont perdu la protection de leur régime de soins médicaux dont ils bénéficiaient par l'entremise de l'ancien employeur de Kevin. Ils ont dû demander à nouveau la protection d'un régime privé de soins médicaux, mais la demande de Sarah a été refusée parce que cette dernière est diabétique. Ils doivent maintenant régler eux-mêmes leurs dépenses médicales. Ils savent que ces dépenses augmenteront durant les mois à venir. Ils sont très soucieux de leur sécurité économique maintenant que les droits à pension de Kevin pourraient être réduits de moitié et que ce dernier pourrait être obligé de rembourser quatre années de « trop-payés ». Leurs rêves à la retraite ont été réduits à néant et les quatorze derniers mois ont été une longue période d'anxiété et d'incertitude qui a rudement mis leur santé et leur jouissance de la vie à l'épreuve.

Le troisième et dernier exemple démontre de façon éloquente comment une seule famille peut être durement touchée, non seulement par la fermeture de l'usine, mais en particulier par le cadre réglementaire en place dans la province pour traiter de tels cas. Ian et Donna sont mariés depuis de nombreuses années. Ils travaillaient tous deux à l'usine Ste-Anne Nackawic et cotisaient au régime des employés salariés. À la fermeture de l'usine le 14 septembre 2004, Ian y avait travaillé pendant près de 30 ans et Donna, pendant légèrement plus de 18 ans. Ni l'un ni l'autre n'avaient 55 ans. Ni l'un ni l'autre n'étaient admissibles à la retraite. Cependant, ils avaient accumulé, par la voie des cotisations des employés et de l'employeur au cours de leurs années d'emploi, des droits à une pension différée de plus de 200 000 \$. À cause du sous-financement du régime et des règlements en vigueur, ils auront droit, à la liquidation du régime, à moins de 10 000 \$ chacun. Furieux et désabusés, ils sont très soucieux de leur avenir économique et du rude parcours qui les attend.

Scénarios de distribution

Le fait est que, au 14 septembre 2004, à la date de la fermeture et la date réelle proposée de liquidation des régimes de pension de l'employeur, les régimes étaient seulement provisionnés à 67 p. 100 (régime des employés à salaire horaire) et à 74 p. 100 (régime des employés salariés). Selon Morneau Sobeco, l'administrateur nommé par la Province pour gérer les régimes de pension de l'entreprise insolvable, les facteurs qui ont contribué au degré élevé de sous-financement sont a) le coût actuel pour acquérir des rentes d'une compagnie d'assurance, b) le faible rendement général des marchés des fonds d'investissement en 2001 et en 2002, et c) des améliorations aux régimes en 1999 et 2001 sous la forme de programmes d'encouragement à la retraite anticipée. Compte tenu de l'ampleur du sous-financement, la méthode de distribution des éléments d'actif existants est devenue une question chaudement contestée.

À la fin du mois de septembre 2005, Morneau Sobeco, agissant en sa qualité d'administrateur des régimes de pension des employés syndiqués et des employés non syndiqués de la St. Anne-Nackawic Pulp Company Ltd. et non en sa qualité personnelle, a transmis à chaque participant un état individuel qui énonçait les scénarios de distribution possibles. Deux régimes de pension seront liquidés, soit le régime des employés salariés non syndiqués de la St. Anne-Nackawic Pulp Company Ltd. et celui

des employés syndiqués à salaire horaire et des employés de bureau de la compagnie. Les deux régimes ont été soumis à des modifications en 2001, mais les demandes de modification ont seulement été déposées au printemps 2004 et n'ont pas été enregistrées avant la fermeture de l'usine le 14 septembre 2004. Il est utile aux fins de l'analyse de distinguer les participants à chaque régime qui sont des pensionnés ou des cotisants. Les cotisants peuvent avoir été des employés actifs à la fermeture ou d'anciens employés ayant des droits accumulés à une pension différée. De plus, il est utile de décomposer ce groupe à nouveau en deux catégories : les cotisants de plus de 55 ans et ceux de moins de 55 ans. Nous pouvons donc présenter le compte des participants en vertu de chaque régime à la date de la fermeture de l'usine dans un tableau³ comme suit :

**Compte des participants aux régimes de l'usine St. Anne-Nackawic au
14 septembre 2004**

	Régime des employés à salaire horaire	Régime des employés salariés	Total	% de tous les participants
Pensionnés	172	98	270	37 %
Cotisants actifs de plus 55 ans	50	32	82	11 %
Cotisants de plus de 55 ans ayant des droits accumulés à une pension différée	17	11	28	4 %
Total - participants de plus de 55 ans	239	141	380	52 %
Cotisants actifs de moins de 55 ans	257	62	319	44 %
Cotisants de moins de 55 ans ayant des droits accumulés à une pension différée	18	7	25	4 %
Total – participants de moins de 55 ans	275	69	344	48 %

Les pensionnés et les cotisants aux régimes ont reçu un aperçu des prestations qu'ils auraient accumulées au 14 septembre 2004 si chaque régime avait été entièrement financé. L'état a ensuite présenté trois scénarios possibles, le premier étant la liquidation en fonction des calculs de l'administrateur découlant du modèle de distribution actuel

³ Notez que les chiffres comprennent seulement les participants au Nouveau-Brunswick. De même, quelques participants sont inclus à la fois dans le compte des cotisants actifs et de ceux qui ont droit à une pension différée. S'il en est ainsi, c'est que ces participants ont conservé le droit à une pension différée qu'ils ont accumulée durant une période d'emploi antérieure auprès de l'usine et ont été subséquemment employés par l'usine. Ils étaient de ce fait des cotisants actifs à la date de la liquidation.

prévu par le règlement en application de la *Loi sur les prestations de pension*. Deux autres scénarios de distribution à l'étude par la province ont également été présentés : un deuxième calcul était basé sur la distribution proportionnelle des cotisations accumulées dans le régime en fonction de la situation de financement du régime; et le troisième calcul possible était basé sur une combinaison des deux premiers : tous les participants se feraient rembourser leurs cotisations avec 50 p. 100 de leur droit résiduel, tandis que le solde des éléments d'actif, le cas échéant, serait distribué en fonction du calendrier de priorités énoncé dans le règlement.

Tous les chiffres fournis étaient des prévisions sujettes à varier à la date de liquidation d'après divers facteurs. La principale variable était la méthode de distribution, laquelle serait déterminée par le gouvernement⁴, comme l'a clairement indiqué l'administrateur. Cependant, d'autres variables ont été indiquées aux participants, à savoir :

- a) le montant des demandes de pension reconnues par le syndic;
- b) la contestation judiciaire de la validité du programme de retraite anticipée;
- c) les contestations judiciaires en vertu de la *Loi sur les droits de la personne*;
- d) les actions en justice par tout participant au régime;
- e) les discussions continues et les initiatives législatives possibles qui changeraient le modèle de distribution;
- f) le rendement des investissements du fonds de pension;
- g) les corrections des données sur les participants.

Plusieurs de ces variables sont inévitables et peuvent seulement être déterminées au moment de la liquidation. Cependant, il est très évident pour tous dans la localité que les contestations judiciaires reposant sur un présumé manque d'équité dans le modèle de distribution prévu par la loi et sur une présumée mauvaise application de la *Loi sur les prestations de pension* viennent maintenant compliquer et voire même retarder la distribution de leurs fonds de pension. Les contestations judiciaires des pensionnés et des employés de plus de 55 ans admissibles à une pension et opposés aux requérants dans les autres contestations judiciaires ont été déposées en août et ont ensuite été abandonnées à l'égard du syndic. Au bout du compte, toutes ces contestations placent la liquidation en fonction des régimes existants et du règlement en vigueur sous un nuage d'incertitude, et ce, dans un contexte où les participants aux régimes peuvent le moins se permettre une insécurité financière.

Le gouvernement doit déterminer les mesures qu'il prendra en réfléchissant attentivement aux contestations judiciaires qui ont été montées. Ce n'est pas mon but de les examiner ou de les évaluer en détail ici. Qu'il suffise de dire que, d'après ma brève analyse ci-dessous, j'ai conclu que les contestations sont suffisamment sérieuses et qu'il faudrait qu'elles soient réglées rapidement, au besoin, par une mesure législative, ce que permettraient les récentes modifications à la loi.

⁴ Voir la question n° 2 de la Foire aux questions qui accompagnait la note de service de l'administrateur aux participants aux régimes en date du 27 septembre 2005 où l'administrateur indique qu'il attend une décision du gouvernement au sujet de la méthode de distribution des éléments d'actif, qui sera appliquée à la liquidation du régime.

La loi applicable et les contestations judiciaires

Le Nouveau-Brunswick a adopté une loi en matière de pensions à la fin des années 1980. La *Loi sur les prestations de pension* a été adoptée afin de prévoir un moyen de protéger les régimes de pension privés et publics dans la province, en exigeant leur enregistrement et en établissant un Bureau du surintendant des pensions ayant de larges pouvoirs concernant l'approbation des régimes soumis aux fins d'enregistrement ou de modification. Les articles 7 et 11 de la loi prévoient que tous les régimes de pension doivent être enregistrés et que toutes les modifications doivent faire l'objet d'une demande d'enregistrement dans les 60 jours de leur adoption. Les administrateurs de régimes de pension sont tenus de déposer des rapports annuels auprès de la surintendante et d'administrer les régimes conformément aux documents enregistrés et approuvés par la surintendante et en conformité avec la loi et les règlements. Aucune modification au régime de retraite ne peut entrer en vigueur sans qu'une demande d'enregistrement de la modification n'ait été faite⁵. La loi prévoit également que les modifications seront nulles si elles visent à réduire le montant ou la valeur de rachat des prestations de pension accumulées, ou à éliminer l'option à certaines prestations optionnelles, sans que les participants n'y consentent⁶. Il faut aviser tous les participants des modifications à un régime qui pourraient nuire à d'autres prestations de pension, droits ou obligations des participants, et la surintendante ne peut pas enregistrer ces modifications avant l'expiration d'une période de 45 jours à partir de la date de transmission de l'avis, sauf si elle juge que les modifications n'affecteront pas substantiellement les participants, ou dans le cas d'un régime d'un syndicat, si les représentants du syndicat ont accepté les modifications⁷.

La loi comporte également des dispositions assez détaillées qui traitent de la circonstance d'insolvabilité. L'article 52 de la loi prévoit que « [s]i l'employeur qui est l'administrateur du régime de pension est en faillite ou insolvable, le surintendant peut agir à titre d'administrateur ou nommer un administrateur du régime ». L'article 61 de la loi prévoit ensuite que, en cas de faillite ou de vente de l'entreprise de l'employeur à une personne qui ne prévoit pas de régime de pension, ou dans les autres circonstances énumérées, que le surintendant des pensions peut ordonner la liquidation d'un régime de pension. Dans le cas actuel, la surintendante a délivré un avis de l'ordonnance de liquidation le 21 septembre 2005.

L'article 62 de la loi exige de l'administrateur d'un régime de pension qui est sur le point d'être liquidé de déposer un rapport de liquidation indiquant, entre autres, les « méthodes de répartition et de distribution des éléments d'actif du régime de pension et la détermination des priorités pour le paiement des prestations ». Après que ce rapport a été déposé, aucun paiement ne doit être effectué sur un fonds de pension (autre que les prestations de pension existantes et approuvées) tant que le surintendant n'a pas approuvé

⁵ Paragraphe 11(4), *Loi sur les prestations de pension*, L.R.N.-B. 1973, chap. P-5.1

⁶ id. Voir art. 12 et 12.1

⁷ id. art. 24.

le rapport de liquidation⁸. Fait digne de mention, lorsqu'il est question du pouvoir discrétionnaire du surintendant en ce qui concerne l'approbation d'un rapport de liquidation, le paragraphe 62(5) de la loi prévoit que « [l]e surintendant peut refuser d'approuver un rapport de liquidation qui ne répond pas aux exigences de la présente loi et des règlements, **ou qui, de l'avis du surintendant, ne protège pas les intérêts des participants et des anciens participants du régime de pension** ». Il faut lire cette disposition dans le contexte de l'article 66 de la loi qui prévoit que : « À la liquidation totale ou partielle d'un régime de pension, lorsque les fonds disponibles pour le paiement des pensions et des prestations en vertu du régime sont insuffisants, le montant de la pension [...] **peut être réduit conformément aux règlements** ». (Je souligne.)

Le règlement établi en vertu de la *Loi sur les prestations de pension* est également très détaillé⁹. L'article 50 du règlement prévoit que, s'il y a insuffisance de fonds, lors de la liquidation d'un régime, les fonds qui sont disponibles doivent être répartis selon l'ordre de priorité indiqué : 1) à tous les participants, sous la forme d'un remboursement de toutes les cotisations des employés avec intérêt; 2) aux pensionnés, sous la forme d'un paiement de la valeur de rachat de toute pension en vigueur; 3) à ceux qui sont admissibles à la retraite à la date de la liquidation, sous la forme d'un paiement de la valeur de rachat de leur pension différée; et finalement, 4) à toutes les autres personnes ayant droit à une pension différée. S'il ne reste plus de fonds à l'étape 2, 3 ou 4, les paiements effectués aux participants dans cette catégorie doivent seulement être effectués selon un calcul proportionnel. Les employés dans les plus faibles catégories de priorité se retrouvent avec la totalité du manque à gagner en vertu de ce modèle.

Contre cette toile de fond réglementaire, on a menacé d'intenter des poursuites relativement au non-enregistrement des modifications de 2001 aux régimes de pension des employés syndiqués et des employés non syndiqués. Aussi, des plaintes à la Commission des droits de la personne ont été déposées concernant la priorité réglementée qui est fixée pour la liquidation des régimes de pension d'un employeur insolvable. Une action en justice précédente intentée par des retraités et des employés admissibles de plus de 55 ans qui cherchait à empêcher le gouvernement d'altérer le cadre réglementaire a été modifiée en août dernier, pour enlever le syndic, lorsque la vente de l'usine a semblé s'en trouver menacée.

En ce qui concerne l'enregistrement, la loi oblige clairement l'administrateur du régime d'en faire la demande. Cependant, il reste la question de savoir pourquoi ces modifications n'ont pas été enregistrées durant la période du 14 avril 2004, lorsqu'elles ont été déposées, et du 15 septembre 2004, lorsque l'entreprise est devenue insolvable. Comment peut-il se faire que des pensions aient été versées en fonction de modifications aux régimes qui n'ont pas été enregistrées? Est-ce que des rapports annuels ont été

⁸ Article 62, *Loi sur les prestations de pension*, L.R.N.-B., chap. P-5.1. L'alinéa 49(2)b) du règlement prévoit également que le rapport de liquidation doit être déposé dans un délai de 6 mois de la date réelle de liquidation. Le surintendant, conformément au paragraphe 62(8) de la loi, peut alors approuver le rapport de liquidation après l'expiration du délai de 30 jours à partir de la date de sa réception. En l'espèce, la date réelle de liquidation a été établie en septembre 2005 comme étant le 14 septembre 2004, la conformité de l'administrateur avec le délai réglementaire devenant ainsi un point débattu.

⁹ Règlement du Nouveau-Brunswick 91-195.

déposés pour indiquer de tels paiements? Qu'en est-il des rapports d'évaluation de 2001 qui montraient un degré très élevé de sous-financement du régime? Est-ce que ceci n'aurait pas dû soulever des questions au sujet des incidences des programmes de retraite anticipée successifs et du défaut de l'employeur de cotiser au régime? Comment est-il possible que, une année complète plus tard, ces modifications n'aient toujours pas été enregistrées ou déclarées inopérantes?

Dans toutes ces circonstances, même si l'administrateur des régimes a clairement manqué à son obligation envers les participants, il n'est pas clair que le Bureau du surintendant ait agi avec diligence raisonnable et célérité lorsqu'il est devenu clair que l'administrateur des régimes avait manqué à son obligation et que des mesures correctives s'imposaient pour protéger les intérêts des participants qui avaient de bonne foi accepté des indemnités de retraite anticipée. Ce qui est amplement clair, c'est que les mesures de protection législatives qui ont été mises en place pour protéger les bénéficiaires de pensions n'ont été d'aucun secours aux participants des régimes de l'usine St-Anne Nackawic, dans ce cas. Dans un litige, la surintendante des pensions pourrait réussir à se débarrasser de toute responsabilité en invoquant l'obligation claire qui est imposée à l'administrateur du régime en vertu de la loi. À mon avis, cependant, un juge des faits adopterait un point de vue plus sérieux du degré de diligence qui est exigé d'un fonctionnaire chargé de la sécurité des régimes de pension dans la province. Quoi qu'il en soit, il s'agit là de questions de droit complexes qui pourraient donner lieu à des actions en justice assez longues, ce qui créerait plus de retard et d'incertitude à un moment où les participants aux régimes peuvent le moins se le permettre.

Toute aussi troublante que la menace d'action par les pensionnés qui ont adhéré en vertu des modifications de 2001 aux régimes est la dette croissante que tous les pensionnés continuent d'accumuler en fonction du sous-financement actuel des régimes. Les pensions ont continué d'être versées à tous les participants en fonction de prévisions se rattachant à un régime entièrement financé. La surintendante savait que les régimes étaient sous-financés dès 2002 et après que l'insolvabilité de l'entreprise a mené à la nomination d'un administrateur public de ces régimes. Pourtant une année plus tard, les pensions n'ont pas été réduites pour tenir compte du sous-financement des régimes, ce qui crée une obligation que les pensionnés touchés sont tenus de rembourser après que leur pension sera effectivement réduite. Il s'agit là d'un problème important pour les pensionnés. En dépit des complexités du cas, la province aurait dû prendre une mesure décisive et rapide afin de limiter au minimum ce problème ou de le prévenir, compte tenu de ses obligations fiduciaires à titre d'administrateur des régimes de l'entreprise insolvable¹⁰.

Pour ce qui est des plaintes sur les droits de la personne, elles soulèvent également des questions complexes découlant de l'application du *Code des droits de la personne*. En plaçant les bénéficiaires d'une pension différée dans le bas de la liste de priorités pour le versement en cas d'insolvabilité, est-ce que le règlement établi en vertu de la *Loi sur les prestations de pension* n'exerce-t-il pas une discrimination systémique contre les plus

¹⁰ Morneau Sobeco estime actuellement le montant des trop-payés qu'il faudra recouvrer des pensionnés en vertu des deux régimes à 3,6 millions de dollars. Elle prévoit aussi que la plupart des pensionnés devront rembourser ces montants en fonction de plans de paiement de 3 à 5 ans, à compter du 1^{er} janvier 2006.

jeunes travailleurs? En proposant ou en approuvant un plan de liquidation qui ne laisse rien à des employés de longue date ayant 25 années de service et des droits à une pension différée d'une valeur de plus de 100 000 \$, si ce n'est un remboursement de leurs propres maigres cotisations, alors que les employés qui comptent bien moins d'ancienneté, mais qui ont plus de 55 ans, reçoivent le montant intégral de leur pension, l'administrateur ou la surintendante des pensions n'agit-elle pas en contravention du *Code des droits de la personne*? Je souligne, en passant, que la *Loi sur les prestations de pension* contient sa propre clause de suprématie¹¹, que le *Code des droits de la personne* ne permet pas d'invoquer un moyen de défense fondé sur une qualification réellement requise contre une plainte de discrimination fondée sur l'âge dans le secteur des services¹², mais que dans le domaine de l'emploi, l'interdiction de discrimination fondée sur l'âge ne s'applique pas à l'application de modalités ou conditions d'un régime de retraite ou pension effectif qui ont pour effet d'exiger un nombre minimum d'années de service¹³. Il semble que les plaintes fondées sur les droits de la personne pourraient également soulever des questions de droit délicates qui sont susceptibles de prendre des mois ou des années d'audiences et d'appels avant qu'on puisse finalement les trancher.

Le gouvernement peut opter de s'en tenir au règlement ainsi rédigé, de défendre la conduite de ses fonctionnaires et de rencontrer tous les contestataires devant les tribunaux. Selon ma propre évaluation de la situation, cette voie est accablée de risques juridiques, pourrait aboutir à des mois d'incertitude et de retard encore pour les pensionnés et les bénéficiaires d'une pension différée. Aussi, cela ne saurait satisfaire à l'attente du public, soit que les gens du Nouveau-Brunswick ont un gouvernement qui fera tout en son pouvoir pour imposer le respect de la lettre et de l'esprit de *Loi sur les prestations de pension*. Pire encore, il est assez concevable que cela soit perçu par certains comme une tentative du gouvernement de couvrir son propre manque de clairvoyance et ses erreurs administratives aux dépens des pensionnés sans emploi. La première option que l'administrateur a proposée aux participants aux régimes dans une lettre individuelle plus tôt à l'automne offre trop peu pour qu'on puisse la recommander et, à mon avis, ne devrait pas être envisagée comme une solution raisonnable pour l'un ou l'autre régime. Mon point de vue est confirmé, considérant le fait que le gouvernement a déjà promulgué une disposition législative exceptionnelle qui l'autorise expressément à procéder autrement.

La modification législative de 2004 – la possibilité

Après la fermeture de l'usine, et dans une tentative en vue de trouver un acheteur, le gouvernement a adopté en décembre 2004 des modifications exceptionnelles à la *Loi sur les prestations de pension* qui ont conféré au Conseil exécutif de vastes pouvoirs réglementaires. Les modifications permettent effectivement au Cabinet de soustraire rétroactivement les régimes de pension à l'application des dispositions de la *Loi sur les prestations de pension* et de déterminer les droits, obligations et droits à pension des participants à l'un ou l'autre régime par voie de règlement. Elles interdisent également

¹¹ Art. 5, *Loi sur les prestations de pension*, L.R.N.-B. 1973, chap. P-5.1

¹² Art. 5, *Loi sur les droits de la personne*, L.R.N.-B. 1973, chap. H-11

¹³ *Ibid.*, alinéa 3(6)b)

toute action en justice contre le gouvernement, ou ses représentants, relativement à un tel règlement. Cette disposition cesse d'être en vigueur en juin 2006.

Les modifications ont été adoptées à l'égard d'un achat éventuel qui a tombé à l'eau au début de l'année. Cependant l'usine a été vendue ensuite, et les conditions de vente relativement aux régimes de pension de l'ancien propriétaire ont été arrêtées. Néanmoins, le cadre réglementaire actuel présente bien une possibilité de régler, par un moyen législatif, d'une manière rapide et définitive, les questions qui découlent de la débâcle des régimes de pension.

J'hésite à recommander le recours à cette méthode en raison de l'aspect autocratique du moyen utilisé. Je note que, même lorsque la mesure législative a été déposée, dans le contexte immédiat d'une possibilité solide de vente rapide de l'usine, des questions ont été soulevées au sujet de la manière péremptoire dont les garanties législatives sont mises de côté en faveur de la prise de décision par le Conseil exécutif, qui pourrait changer les droits à pension accumulés, même rétroactivement, et la mesure dans laquelle tout cela pourrait être soustrait à un examen des tribunaux. Je conclus, tout compte fait, cependant, qu'il s'agit d'un cas exceptionnel, où les fins peuvent justifier de tels moyens, pourvu que certaines conditions soient respectées. Le Conseil exécutif devrait seulement procéder de cette manière après s'être assuré : 1) qu'aucune perception ne puisse en découler voulant qu'il cherche à profiter d'un empêchement prévu par la loi à une action en justice ou qu'il puisse en profiter indirectement, et 2) que les modifications législatives nécessaires qui sont inhérentes aux hypothèses guidant la résolution de cette liquidation des régimes de pension seront déposées en même temps que l'annonce de cette méthode ou dans les jours qui suivent.

À la lumière de ce qui précède, je formule les recommandations suivantes découlant de mon enquête sur les plaintes des pensionnés et des travailleurs touchés de l'usine.

Recommandations

1. Résolution rapide

Comme je l'ai déjà indiqué, je me soucie beaucoup de la situation financière précaire dans laquelle les anciens employés de l'usine se retrouvent maintenant, étant donné surtout que les prestations d'assurance-emploi ont été épuisées. En septembre 2005, l'administrateur des régimes a écrit à tous les participants pour les informer que les pensions actives seraient réduites le 1^{er} janvier 2006 pour tenir compte du sous-financement du régime. Le recouvrement des trop-payés effectués au titre des pensions depuis le 14 septembre 2004 commencerait également à cette date. Cette réduction ne peut être mise en œuvre sans l'approbation de la surintendante, et le trop-payé ne peut être calculé précisément sans déterminer la méthode de distribution.

Compte tenu de l'engagement public de régler cette incertitude d'ici la fin de l'année, étant donné que la période de 16 mois à partir de la date réelle de liquidation est déjà bien supérieure aux délais envisagés dans la loi pour la liquidation, et compte tenu de l'importance de cette décision pour la sécurité économique de la localité et des employés et pensionnés individuels touchés de l'usine, une résolution rapide est l'objectif de ma première recommandation.

Il est recommandé que le ministère de la Formation et du Développement de l'emploi et le Conseil exécutif prennent toutes les mesures qui s'imposent pour s'assurer que la méthode de distribution utilisée dans la liquidation des deux régimes de l'usine St-Anne Nackawic soit déterminée immédiatement afin que toutes les activités de liquidation puissent se dérouler comme prévu d'ici le 1^{er} janvier 2006 et aussi rapidement que possible après cette date.

2. Pleine reconnaissance de toutes les modifications non enregistrées aux régimes

À la suite de cette enquête et de ma consultation avec la surintendante des pensions et de l'administrateur nommé publiquement pour la liquidation de ces régimes, j'ai l'assurance que les modifications de 2001 aux régimes et les modifications de mai 2004 au régime des employés à salaire horaire envisagées dans le protocole d'entente entre le syndicat et l'employeur auraient été enregistrées si elles avaient fait l'objet d'une demande d'enregistrement au moment approprié. Divers employés qui se sont prévalus des mesures d'encouragement à la retraite anticipée de 2001 reçoivent en fait ces pensions depuis plusieurs années. Même si c'est l'employeur insolvable à titre d'administrateur des régimes qui est en grande partie responsable de leur non-enregistrement, je n'ai pas l'assurance que la surintendante des pensions puisse être absolue de toute responsabilité. Des mesures plus diligentes et plus proactives auraient pu avoir été prises en 2002, à la réception du rapport d'évaluation de 2001, qui faisait état du degré très élevé de sous-financement des régimes et des incidences des modifications de 2001 (non enregistrées) sur la situation de financement des régimes. Au moins des mesures plus diligentes et proactives auraient pu avoir été prises en avril 2004 pour enregistrer les modifications de 2001 aux régimes avant la fermeture de l'usine cinq mois plus tard.

Quoi qu'il en soit, les retraités en vertu du programme de retraite anticipée n'ont rien eu à se reprocher dans cette affaire et ils ne devraient pas être tenus redevables de la défaillance de leur employeur, à titre d'administrateur des régimes, ni de celle, s'il en existe une, du Bureau du surintendant des pensions. Quoi que cela représente un coût pour les régimes, et à moins d'un recouvrement possible de l'employeur failli ou du gouvernement, pour les autres participants, il ne serait pas équitable d'exiger des retraités de 2001 de supporter ce coût individuellement.

Il est recommandé que le ministère de la Formation et du Développement de l'emploi et le Conseil exécutif exercent le pouvoir de réglementation extraordinaire aux termes de l'article 100.1 de la Loi sur les prestations de pension afin d'enjoindre la surintendante des pensions à enregistrer les modifications de 2001 aux régimes ainsi

que les dispositions convenues durant les négociations collectives de mai 2004, relativement au régime des employés à salaire horaire.

3. Que la province assume le coût des trop-payés aux pensionnés à compter de la date réelle de liquidation.

Comme il a déjà été mentionné, l'exercice de ce pouvoir de réglementation extraordinaire, telle que soumis à un empêchement prévu par la loi à l'entreprise d'une action en justice ou de toute autre procédure contre la province ou ses représentants ne devrait être invoqué d'aucune façon qui puisse raisonnablement être perçu comme un moyen pour la province de se protéger contre une obligation à l'endroit des participants aux régimes ou contre des pratiques discriminatoires. Il s'agit d'une mesure extraordinaire qui peut seulement être adoptée dans le but de mettre fin à cette affaire et de permettre aux travailleurs et aux pensionnés touchés de l'usine de tourner la page. Les conditions préalables à ce pouvoir extraordinaire, que j'ai énoncé ci-dessus, sont donc à la base de cette recommandation et de mes recommandations suivantes.

J'ai énoncé ci-dessus mes préoccupations au sujet de l'obligation fiduciaire que la surintendante des pensions et l'administrateur nommé publiquement doivent à l'endroit des participants aux régimes après que les éléments d'actif des régimes aient été transférés à leur charge. Je constate que, en établissant une date réelle de liquidation conformément à la loi, un an rétroactivement, les fonctionnaires ont effectivement créé cette obligation pour leurs fiduciaires. Je ne suis pas sûr si une autre voie s'offrait à la surintendante, mais dans le contexte de toutes les recommandations que je transmet, je trouve qu'il est abusif de demander aux pensionnés actuels de soutenir à nouveau financièrement le coût de la liquidation en faisant en sorte que le régime reprenne d'eux les revenus de pension limités qu'ils ont reçus de bonne foi des fonctionnaires et sur lesquels ils ont compté de bonne foi. Ma démarche globale a été éclairée par un sens de la justice et une répartition juste des pertes attribuables au sous-financement des régimes. Si le gouvernement devait accepter toutes ces recommandations, tous les participants aux régimes auraient une part plus équitable dans la distribution des éléments d'actif, mais ce ne se fera pas sans représenter des coûts considérables pour les pensionnés actuels. Il est indiqué dans les circonstances de prendre des mesures pour garantir que le groupe de pensionnés actuels ne soit pas doublement pénalisé.

Il est recommandé que le gouvernement assume la responsabilité des trop-payés aux pensionnés et que les obligations de tous les pensionnés à l'égard de tels trop-payés au régime soient acquittées à partir du Fonds consolidé de la province.

4. Modèle de distribution proportionnelle

Ma recommandation essentielle est la suivante : qu'il y ait liquidation des deux régimes en fonction d'un modèle de distribution proportionnelle basé sur les années de cotisation tel que proposé aux participants aux régimes dans la troisième option des scénarios de distribution que l'administrateur leur a communiqués au début de l'automne. Plusieurs raisons motivent cette recommandation. Principalement, si je la formule, c'est que mes

consultations de toutes les parties m'ont amplement convaincu qu'il s'agit du modèle autour duquel presque la totalité des participants aux régimes puissent se rallier, quoiqu'avec réticence. Il ne fait nul doute qu'il s'agit également d'une solution qui leur serait imposée, cependant il serait préférable de procéder autant que possible par l'entremise d'une démarche de médiation. Le modèle de distribution proportionnelle demande des compromis de la part de toutes les parties. Il s'agit cependant du modèle qui cadre avec le processus de liquidation prescrit par règlement dans presque toutes les autres instances canadiennes. Il s'agit du seul modèle qui n'est d'aucune façon basé sur l'âge et qui est donc le moins susceptible de donner lieu à une revendication de discrimination. Finalement, grâce à une modeste contribution de la province tel qu'il est recommandé ci-dessus, les participants aux régimes, dans la plupart des cas, pourront se permettre de subir l'effet, quoique non négligeable, de ce modèle par rapport à leurs prestations de pension escomptées. Finalement, contrairement à tous les autres modèles, qui créent clairement des catégories de gagnants et de perdants par la distribution des éléments d'actif selon un ordre de priorités, ce modèle, même si son application se traduira par des pertes pour tous, a le grand mérite de faire en sorte que personne ne perde plus que son voisin. À cet égard, je trouve qu'il s'agit de loin de la démarche la plus équitable.

Il est recommandé que le ministère de la Formation et du Développement de l'emploi et que le Conseil exécutif exercent le pouvoir de réglementation extraordinaire en vertu de l'article 100.1 de la Loi sur les prestations de pension afin d'enjoindre la surintendante des pensions et, par son intermédiaire, l'administrateur à liquider les régimes de pension de 2001 de l'usine Ste-Anne Nackawic en fonction d'un modèle de distribution proportionnelle.

5. Il est recommandé d'harmoniser la Loi sur les prestations de pension avec la législation canadienne basée sur un modèle de distribution proportionnelle

Je n'ai pas eu le temps nécessaire de formuler des recommandations détaillées au sujet d'améliorations législatives. Même si j'offre seulement quelques suggestions initiales dans mes recommandations ci-dessous aux fins d'une étude et d'une considération plus poussées, il y a une amélioration au règlement que je suis prêt à avancer à ce stade-ci : que le modèle de distribution prescrit à l'article 50 du *Règlement général* établi en vertu de la *Loi sur les prestations de pension* soit abandonné en faveur de l'harmonisation de notre loi au Nouveau-Brunswick avec la démarche de distribution proportionnelle privilégiée dans les autres provinces et recommandée dans ce cas en particulier. Je recommanderais également que le gouvernement annonce en même temps son intention à l'égard de ce qu'il entend faire au sujet du modèle de distribution qui sera utilisé. Cela facilitera grandement l'acceptation par les participants aux régimes de la démarche recommandée dans ce cas en particulier. Il est également clair pour moi, d'après cette enquête, que le modèle actuel, qu'il soit discriminatoire ou non, ne fonctionne tout simplement pas et donnera très probablement lieu, dans des cas à l'avenir, à des contestations, à des litiges, à du ressentiment et à des bagarres intestines entre les participants aux régimes.

Il est recommandé que le règlement du gouvernement qui prévoit les procédures de liquidation exceptionnelles relativement aux régimes de pension de l'usine St-Anne-Nackawic prévoit également l'abrogation de l'article 50 du règlement et son remplacement par un modèle de distribution proportionnelle pour ainsi harmoniser la loi sur les pensions de la province avec celle des autres instances canadiennes en adoptant cette formule pour la liquidation de tout autre régime de pension dans le contexte d'une insolvabilité.

6. Autres modifications législatives

À ce moment-ci, ma principale recommandation au sujet des autres modifications législatives est la suivante : que la législateur déploie des efforts considérables afin de déterminer comment, en se fondant sur l'expérience des régimes de pension de l'usine Ste-Anne Nackawic, il est possible d'améliorer la sécurité des pensions ainsi que la législation et la réglementation concernant les pensions dans la province. J'aimerais souligner précisément deux aspects qui méritent d'être étudiés : 1) envisager des modifications qui établiront un mécanisme prescrit par la loi pour protéger les participants aux régimes sous-financés et contribuer à stabiliser davantage les régimes; et 2) envisager des options législatives au sujet de l'obtention du statut privilégié de créancier des participants à des régimes de pension administrés par l'employeur en cas d'insolvabilité de l'employeur.

Il est recommandé que le gouvernement, par l'entremise de l'Assemblée législative, forme un groupe d'étude pour présenter un rapport à l'Assemblée législative d'ici décembre 2006 comportant des recommandations sur la façon d'améliorer la sécurité des régimes de pension et la réglementation des régimes de pension privés et publics dans la province.

J'espère que les recommandations ci-dessus aideront votre ministère et le Conseil exécutif à en arriver à une résolution rapide et équitable de ces questions difficiles. Je suis bien entendu prêt à en discuter plus en détail, au besoin, au moment qu'il vous conviendra.

Je compte sur votre rétroaction prochaine au courant du mois qui suit.

Bernard Richard

Ombudsman