

Régie des rentes du Québec *Appellant*

v.

Canada Bread Company Ltd., Sean Kelly, in his capacity as trustee of the Bakery and Confectionery Union and Industry Canadian Pension Fund, Multi-Marques Inc., Multi-Marques Distribution Inc. and Bakery, Confectionery, Tobacco Workers and Grain Millers International Union, Local 468 *Respondents*

and

Attorney General of Quebec, Robert Thauvette and Administrative Tribunal of Québec *Interveners*

INDEXED AS: RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC v. CANADA BREAD COMPANY LTD.

2013 SCC 46

File No.: 34505.

2013: April 17; 2013: September 13.

Present: McLachlin C.J. and Fish, Abella, Rothstein, Cromwell, Karakatsanis and Wagner JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Legislation — Retroactivity — Declaratory provisions — Régie des rentes du Québec effecting partial termination of pension plan — Legislation amending Supplemental Pension Plans Act coming into force after Court of Appeal set aside Régie’s decision and remitted case to Régie for redetermination — New declaratory provisions applying to pending cases — Whether dispute between parties was pending when provisions came into force — Whether Court of Appeal’s judgment fully and definitively adjudicated rights and obligations of parties that resulted from partial termination of pension plan — Whether Régie was entitled to give effect to declaratory provisions in resolving dispute between parties — An Act to amend the Supplemental Pension Plans Act, the Act respecting the Québec Pension Plan and other legislative

Régie des rentes du Québec *Appelante*

c.

Canada Bread Company Ltd., Sean Kelly, en sa qualité de fiduciaire du Bakery and Confectionery Union and Industry Canadian Pension Fund, Multi-Marques Inc., Multi-Marques Distribution Inc. et Bakery, Confectionery, Tobacco Workers and Grain Millers International Union, Local 468 *Intimés*

et

Procureur général du Québec, Robert Thauvette et Tribunal administratif du Québec *Intervenants*

RÉPERTORIÉ : RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC c. CANADA BREAD COMPANY LTD.

2013 CSC 46

N° du greffe : 34505.

2013 : 17 avril; 2013 : 13 septembre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Fish, Abella, Rothstein, Cromwell, Karakatsanis et Wagner.

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DU QUÉBEC

Législation — Rétroactivité — Dispositions déclaratoires — Régie des rentes du Québec procédant à la terminaison partielle d’un régime de retraite — Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite entrée en vigueur après l’annulation de la décision de la Régie par la Cour d’appel et son renvoi devant la Régie pour que cette dernière statue à nouveau sur l’affaire — Nouvelles dispositions déclaratoires applicables aux causes pendantes — Le litige entre les parties était-il pendant à l’entrée en vigueur des dispositions? — L’arrêt de la Cour d’appel a-t-il statué entièrement et définitivement sur les droits et obligations des parties découlant des terminaisons partielles du régime de retraite? — La Régie pouvait-elle donner effet aux dispositions déclaratoires pour trancher le litige

provisions, S.Q. 2008, c. 21 — Supplemental Pension Plans Act, R.S.Q., c. R-15.1, ss. 14.1, 228.1, 319.1.

Administrative law — Boards and tribunals — Jurisdiction — Régie des rentes du Québec effecting partial termination of pension plan — Legislation amending Supplemental Pension Plans Act coming into force after Court of Appeal set aside Régie’s decision and remitted case to Régie for redetermination — Whether it was open to Régie to take new statutory provisions into consideration in determining outcome of case — An Act to amend the Supplemental Pension Plans Act, the Act respecting the Québec Pension Plan and other legislative provisions, S.Q. 2008, c. 21 — Supplemental Pension Plans Act, R.S.Q., c. R-15.1, ss. 14.1, 228.1, 319.1.

As a result of the closure of two divisions of the employer, Multi-Markes, the Régie des rentes du Québec issued two decisions under Quebec’s *Supplemental Pension Plans Act* (“SPPA”) to effect the partial termination of the pension plan of the divisions’ employees. Multi-Markes challenged the manner in which the termination was carried out, arguing that under ss. 9.12 and 9.13 of the plan’s rules, employee benefits should be reduced if employer contributions were insufficient to pay the pension fund’s shortfall. A review committee convened by the Régie decided that ss. 9.12 and 9.13 were incompatible with the SPPA, which provides that where the assets of a pension plan are insufficient to satisfy the rights of the plan’s members and beneficiaries, the amount of the deficiency constitutes a debt of the employer. This decision was subsequently affirmed by the Administrative Tribunal of Québec (“ATQ”) and by the Superior Court, but the Court of Appeal found that ss. 9.12 and 9.13 were not incompatible with the SPPA and accordingly remitted the matter to the Régie, ordering the latter to review its initial decisions in conformity with the Court of Appeal’s judgment.

While an application for leave to appeal from the Court of Appeal’s decision was pending in this Court, the SPPA was amended by adding ss. 14.1 and 228.1. In these provisions, the legislature essentially adopted the Régie’s approach to the application of ss. 9.12 and 9.13 of the plan’s rules and rejected the approach taken by the Court of Appeal. After the application for leave to appeal had been dismissed, the Régie undertook to

qui opposait les parties? — Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, la Loi sur le régime de rentes du Québec et d’autres dispositions législatives, L.Q. 2008, ch. 21 — Loi sur les régimes complémentaires de retraite, L.R.Q., ch. R-15.1, art. 14.1, 228.1, 319.1.

Droit administratif — Organismes et tribunaux administratifs — Compétence — Régie des rentes du Québec procédant à la terminaison partielle d’un régime de retraite — Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite entrée en vigueur après l’annulation de la décision de la Régie par la Cour d’appel et son renvoi devant la Régie pour que cette dernière statue à nouveau sur l’affaire — La Régie pouvait-elle tenir compte des nouvelles dispositions déclaratoires pour statuer sur l’affaire? — Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, la Loi sur le régime de rentes du Québec et d’autres dispositions législatives, L.Q. 2008, ch. 21 — Loi sur les régimes complémentaires de retraite, L.R.Q., ch. R-15.1, art. 14.1, 228.1, 319.1.

Par suite de la fermeture de deux divisions de l’employeur, Multi-Markes, la Régie des rentes du Québec a rendu, en application de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* du Québec (« LRRCR »), deux décisions qui terminaient partiellement le régime de retraite des employés de ces divisions. Multi-Markes a contesté la façon dont la terminaison avait été exécutée, faisant valoir que, selon les art. 9.12 et 9.13 des règles du régime, les droits des employés devaient être réduits si les cotisations de l’employeur étaient insuffisantes pour éponger le déficit du régime. Un comité de révision à qui la Régie a soumis la question a conclu que les art. 9.12 et 9.13 étaient incompatibles avec la LRRCR, aux termes de laquelle le manque d’actifs d’un régime de pension nécessaires à l’acquittement des droits des participants et des bénéficiaires constitue une dette de l’employeur. Cette décision a été confirmée par le Tribunal administratif du Québec (« TAQ ») et par la Cour supérieure. La Cour d’appel a toutefois conclu que les art. 9.12 et 9.13 n’étaient pas incompatibles avec la LRRCR et a donc renvoyé l’affaire à la Régie en lui enjoignant de réviser ses décisions initiales en tenant compte des principes se dégageant de son jugement.

Pendant qu’une demande d’autorisation d’appel de la décision de la Cour d’appel était pendante devant notre Cour, la LRRCR a été modifiée par l’adjonction des art. 14.1 et 228.1. En adoptant ces dispositions, le législateur consacrait essentiellement le point de vue de la Régie relativement à l’application des art. 9.12 et 9.13 des règles du régime et rejetait l’interprétation de la Cour d’appel. Après le rejet de la demande d’autorisation

complete the partial termination of the pension plan. Instead of following the Court of Appeal's directions, the Régie's review committee applied the new provisions of the *SPPA*, and accordingly refused to apply ss. 9.12 and 9.13 and confirmed its initial decisions. The ATQ upheld the Régie's decision. On judicial review, the Superior Court set aside the ATQ's decision. The Court of Appeal dismissed the Régie's appeal on the ground that, once the application for leave to appeal had been dismissed, the Court of Appeal's initial judgment had acquired the authority of a final judgment and should have been followed by the Régie.

Held (McLachlin C.J. and Fish J. dissenting): The appeal should be allowed.

Per Abella, Rothstein, Cromwell, Karakatsanis and Wagner JJ.: The principle of *res judicata*, which precludes parties from relitigating an issue in respect of which a final determination has been made as between them, does not preclude the legislature from negating the effects of such a determination. It is within the prerogative of the legislature to enter the domain of the courts and offer a binding interpretation of its own law by enacting declaratory legislation. Such legislation has an immediate effect on pending cases, and is therefore an exception to the general rule that legislation is prospective. Section 319.1 of the *SPPA*, which was enacted at the same time as ss. 14.1 and 228.1, expressly provides that these provisions are declaratory. In addition to this unambiguous language, the circumstances of their enactment show that the legislature intended them to be declaratory. It can be seen from the debate that led up to their enactment that the legislature's objective was to overrule the Court of Appeal's decision in order to protect the plan's members and beneficiaries and to ensure that the decision in question would not become a precedent that would be binding on the courts in pending and future cases.

The concept of the final judgment that does not ultimately determine the rights and obligations of the parties is the basis for distinguishing pending cases from those that are not pending. Here, when the declaratory provisions came into force, the case between the parties was still pending. The Court of Appeal's decision resulted in a final determination only on the question of law relating to the interpretation of certain provisions of the pension plan's rules and their compatibility with the *SPPA*. The court remitted the question of the parties' substantive rights in light of this interpretation to the Régie for determination. The terms of the partial termination of the fund had yet to be determined. Because the Court of Appeal had remitted the matter to it, the Régie was a competent authority properly charged with

d'appel, la Régie a entrepris de mener à terme la terminaison partielle du régime de retraite. Au lieu de suivre les directives de la Cour d'appel, le comité de révision de la Régie a appliqué les nouvelles dispositions de la *LRCR*. Elle a donc refusé de donner effet aux art. 9.12 et 9.13 et elle a confirmé ses décisions initiales. Le TAQ a confirmé la décision de la Régie. À l'issue d'une révision judiciaire, la Cour supérieure a annulé la décision du TAQ. La Cour d'appel a rejeté le pourvoi de la Régie au motif que, une fois la demande d'autorisation rejetée, l'arrêt initial de la Cour d'appel est passé en force de chose jugée et la Régie aurait dû s'y conformer.

Arrêt (la juge en chef McLachlin et le juge Fish sont dissidents) : Le pourvoi est accueilli.

Les juges Abella, Rothstein, Cromwell, Karakatsanis et Wagner : Le principe de la chose jugée, qui empêche les parties de soumettre à nouveau aux tribunaux une question qui a fait l'objet d'un jugement définitif à leur égard, n'empêche pas pour autant le législateur d'intervenir pour annuler les effets d'un tel jugement. Il entre dans la prerogative du législateur de jouer un rôle judiciaire et de déterminer par des lois déclaratoires l'interprétation que doivent recevoir ses lois. De telles lois ont un effet immédiat sur les affaires pendantes et elles font donc exception à la règle générale du caractère prospectif de la loi. L'article 319.1 de la *LRCR*, qui a été adopté en même temps que les art. 14.1 et 228.1, énonce expressément que ces dispositions sont déclaratoires. Au libellé sans équivoque de cette disposition s'ajoutent les circonstances de leur adoption, qui témoignent de l'intention du législateur qu'elles soient déclaratoires. Il ressort des délibérations ayant mené à leur adoption que le législateur voulait infirmer l'arrêt de la Cour d'appel afin de protéger les participants et bénéficiaires du régime et d'empêcher que la décision n'acquière valeur de précédent et ne lie les tribunaux dans les affaires pendantes ou futures.

Le concept de jugement définitif qui ne statue pas ultimement sur les droits et obligations des parties est celui qui permet de distinguer les affaires pendantes des affaires non pendantes. En l'espèce, à l'entrée en vigueur des dispositions déclaratoires, le litige entre les parties était encore pendante. L'arrêt de la Cour d'appel n'a statué définitivement que sur une question de droit relative à l'interprétation de certaines dispositions des règles du régime de retraite et à leur compatibilité avec la *LRCR*. La cour a renvoyé à la Régie la question des droits substantiels des parties pour qu'elle en décide en tenant compte de cette interprétation. Les modalités des terminaisons partielles du régime n'avaient pas encore été établies. La Cour d'appel lui ayant renvoyé la cause, la Régie était une autorité compétente à qui il appartenait

resolving a pending case when the declaratory provisions came into force. It was therefore open to the Régie to take them into consideration in determining the outcome of that case. Where an administrative decision-maker has a duty to follow the directions of a reviewing court, it is on the basis of *stare decisis*. It is therefore obligated to follow such directions, but only insofar as they remain good law. In the instant case, the declaratory legislation is not ambiguous, and the National Assembly decided unanimously to counter the effect of the Court of Appeal's decision by enabling the Régie to interpret the *SPPA* in a manner consistent with what the legislature considered to be the Act's true objectives. As a result of the legislature's intervention, the Court of Appeal's directions became bad law. Accordingly, the Régie was not only entitled to interpret the *SPPA* in light of the declaratory provisions, it was obligated to do so.

Per McLachlin C.J. and Fish J. (dissenting): When a retroactive law comes into force while a case is being appealed, it falls to be applied by whatever level of appellate court is seized of the matter at that time. In the present case, only the Supreme Court of Canada, before which an application for leave to appeal was pending at the time of the coming into force of the retroactive provisions, had the jurisdiction to apply the provisions to resolve the dispute between Multi-Markes and the pension beneficiaries. Once it denied leave to appeal, all avenues of appeal were exhausted. Consequently, the Quebec Court of Appeal's judgment acquired the authority of *res judicata* between the parties with respect to the issue of whether the employer's funding obligations could be limited by clauses 9.12 and 9.13 of the pension plan's rules.

The precise monetary liability of the employer was not determined by the Court of Appeal's disposition, and the matter was remitted back to the Régie for a computation of that liability. However, the fact that this remained in issue does not make the declaratory provisions applicable to this dispute. There is no principled basis on which to conclude that declaratory laws apply to judicial determinations for which all avenues of appeal have been exhausted, but which fall short of determining every issue in dispute. This runs counter to the principle that declaratory provisions must be interpreted and applied restrictively, and to the correlative principle that clear statutory language is required to extinguish the effects of a judgment as between the parties. The declaratory law in this case does not contain such language. It follows that the Court of Appeal's judgment was final and binding.

de trancher une affaire qui était pendante à l'entrée en vigueur des dispositions déclaratoires. Elle pouvait donc tenir compte de ces dispositions pour statuer sur l'affaire. Lorsqu'il revient à un décideur administratif de suivre les directives d'une cour de révision, c'est en application du principe du *stare decisis*. Le décideur est donc tenu de suivre ces directives, mais dans la seule mesure où elles demeurent juridiquement valables. En l'espèce, la loi déclaratoire n'est pas ambiguë et l'Assemblée nationale a décidé unanimement de contrer l'effet de la décision de la Cour d'appel en permettant à la Régie d'interpréter la *LRCR* conformément à ce que le législateur considèrerait être les véritables objectifs de cette Loi. L'intervention du législateur a donc privé les directives de la Cour d'appel de leur validité juridique. En conséquence, la Régie n'était pas seulement habilitée à interpréter la *LRCR* en fonction des dispositions déclaratoires, elle en avait l'obligation.

La juge en chef McLachlin et le juge Fish (dissidents) : Lorsqu'une loi rétroactive entre en vigueur pendant qu'une cause est portée en appel, il appartient à la juridiction d'appel alors saisie de l'appliquer. En l'espèce, seule la Cour suprême du Canada, qui était saisie d'une demande d'autorisation d'appel à la date où les dispositions rétroactives sont entrées en vigueur, avait compétence pour appliquer les dispositions en vue de trancher le différend opposant Multi-Markes aux bénéficiaires du régime de retraite. Le rejet de cette demande a épuisé toutes les voies d'appel. Le jugement de la Cour d'appel du Québec a donc acquis l'autorité de la chose jugée entre les parties concernant la question de savoir si les art. 9.12 et 9.13 des règles du régime pouvaient restreindre les obligations de l'employeur en matière de financement.

La décision de la Cour d'appel n'a pas établi à combien se chiffre précisément l'obligation pécuniaire de l'employeur, et la cour a renvoyé l'affaire à la Régie pour qu'elle le fasse. Le fait que cette question n'était pas résolue ne rend toutefois pas les dispositions déclaratoires applicables au présent litige. Aucun principe de droit ne permet de conclure que les lois déclaratoires s'appliquent aux décisions judiciaires pour lesquelles toutes les voies d'appel ont été épuisées, mais qui ne statuent pas sur toutes les questions en litige. Une telle conclusion irait à l'encontre du principe voulant que les dispositions déclaratoires doivent recevoir une interprétation et une application restrictives, et à l'encontre du principe corrélatif suivant lequel un texte législatif clair est nécessaire pour annuler les effets d'un jugement à l'égard des parties. En l'espèce, la loi déclaratoire n'a pas la clarté voulue. Il s'ensuit que le jugement de la Cour d'appel était définitif et exécutoire.

There was no authority for the Régie's purported jurisdiction to determine afresh whether Multi-Marques' funding obligations were limited by clauses 9.12 and 9.13 of the pension plan's rules. The Court of Appeal's directions did not instruct the Régie to determine the matter afresh. Nor does the Régie's enabling statute contain any provisions that allow it to review a matter on which a higher court has passed judgment. The Régie had to fulfill the task for which the case had been remitted to it, i.e. compute the precise monetary liability that resulted from the substantive rights and obligations determined by the Court of Appeal. By failing to do so, the Régie effectively circumvented the process of judicial review and reinstated its original decision without having the jurisdiction to do so.

Cases Cited

By Wagner J.

Considered: *Western Minerals Ltd. v. Gaumont*, [1953] 1 S.C.R. 345; **referred to:** *Danyluk v. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 SCC 44, [2001] 2 S.C.R. 460; *Zadvorny v. Saskatchewan Government Insurance* (1985), 38 Sask. R. 59; *Canada (Commissioner of Competition) v. Superior Propane Inc.*, 2003 FCA 53, [2003] 3 F.C. 529.

By McLachlin C.J. (dissenting)

Dunsmuir v. New Brunswick, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Barbour v. University of British Columbia*, 2010 BCCA 63, 282 B.C.A.C. 270, leave to appeal refused, [2010] 1 S.C.R. vi; *British Columbia v. Imperial Tobacco Canada Ltd.*, 2005 SCC 49, [2005] 2 S.C.R. 473; *Société canadienne de métaux Reynolds ltée v. Québec (Sous-ministre du Revenu)*, [2004] R.D.F.Q. 45; *Western Minerals Ltd. v. Gaumont*, [1953] 1 S.C.R. 345; *CNG Producing Co. v. Alberta (Provincial Treasurer)*, 2002 ABCA 207, 317 A.R. 171; *Roberge v. Bolduc*, [1991] 1 S.C.R. 374; *Woods Manufacturing Co. v. The King*, [1951] S.C.R. 504; *Zadvorny v. Saskatchewan Government Insurance* (1985), 38 Sask. R. 59; *Hornby Island Trust Ctee. v. Stormwell* (1988), 30 B.C.L.R. (2d) 383; *Shuchuk v. Workers' Compensation Board Appeals Commission (Alta.)*, 2012 ABCA 50, 522 A.R. 336; *Canada (Commissioner of Competition) v. Superior Propane Inc.*, 2003 FCA 53, [2003] 3 F.C. 529.

Rien ne fondait la compétence dont se réclamait la Régie pour examiner à nouveau si les art. 9.12 et 9.13 des règles du régime de retraite limitaient les obligations de Multi-Marques en matière de financement. Les directives de la Cour d'appel n'obligeaient pas la Régie à reprendre l'examen du début. Et aucune disposition de la loi créant la Régie ne lui permet d'examiner une question sur laquelle une cour de juridiction supérieure s'est prononcée. La Régie devait accomplir la tâche pour laquelle l'affaire lui avait été renvoyée, soit calculer à combien se chiffrait l'obligation monétaire précise résultant des droits et obligations substantiels tels qu'ils avaient été circonscrits par la Cour d'appel. En se dérochant à cette tâche, la Régie a effectivement contourné le processus de contrôle judiciaire et elle a rétabli sa décision initiale alors qu'elle n'avait pas compétence pour ce faire.

Jurisprudence

Citée par le juge Wagner

Arrêt examiné : *Western Minerals Ltd. c. Gaumont*, [1953] 1 R.C.S. 345; **arrêts mentionnés :** *Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 CSC 44, [2001] 2 R.C.S. 460; *Zadvorny c. Saskatchewan Government Insurance* (1985), 38 Sask. R. 59; *Canada (Commissaire de la concurrence) c. Supérieur Propane Inc.*, 2003 CAF 53, [2003] 3 C.F. 529.

Citée par le juge en chef McLachlin (dissidente)

Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Barbour c. University of British Columbia*, 2010 BCCA 63, 282 B.C.A.C. 270, autorisation d'appel refusée, [2010] 1 R.C.S. vi; *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2005 CSC 49, [2005] 2 R.C.S. 473; *Société canadienne de métaux Reynolds ltée c. Québec (Sous-ministre du Revenu)*, [2004] R.D.F.Q. 45; *Western Minerals Ltd. c. Gaumont*, [1953] 1 R.C.S. 345; *CNG Producing Co. c. Alberta (Provincial Treasurer)*, 2002 ABCA 207, 317 A.R. 171; *Roberge c. Bolduc*, [1991] 1 R.C.S. 374; *Woods Manufacturing Co. c. The King*, [1951] R.C.S. 504; *Zadvorny c. Saskatchewan Government Insurance* (1985), 38 Sask. R. 59; *Hornby Island Trust Ctee. c. Stormwell* (1988), 30 B.C.L.R. (2d) 383; *Shuchuk c. Workers' Compensation Board Appeals Commission (Alta.)*, 2012 ABCA 50, 522 A.R. 336; *Canada (Commissaire de la concurrence) c. Supérieur Propane Inc.*, 2003 CAF 53, [2003] 3 C.F. 529.

Statutes and Regulations Cited

- Act respecting the Québec Pension Plan*, R.S.Q., c. R-9, s. 26.
- Act to amend the Supplemental Pension Plans Act, the Act respecting the Québec Pension Plan and other legislative provisions*, S.Q. 2008, c. 21 (Bill 68).
- Civil Code of Québec*, S.Q. 1991, c. 64, art. 2848.
- Supplemental Pension Plans Act*, R.S.Q., c. R-15.1, ss. 5, 14.1, 202, 203, 211, 228, 228.1, 319.1.

Authors Cited

- Black's Law Dictionary*, 9th ed. St. Paul, Minn.: West, 2009, "stare decisis".
- Brown, Donald J. M., and John M. Evans, with the assistance of Christine E. Deacon. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto: Canvasback, 1998 (loose-leaf updated August 2012).
- Côté, Pierre-André, in collaboration with Stéphane Beaulac and Mathieu Devinat. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 4th ed. Toronto: Carswell, 2011.
- Craies, William Feilden. *A Treatise on Statute Law*, 4th ed. by Walter S. Scott. London: Sweet & Maxwell, 1936.
- Pigeon, Louis-Philippe. *Drafting and Interpreting Legislation*, trans. by R. Clive Meredith. Toronto: Carswell, 1988.
- Quebec. Assemblée nationale. *Journal des débats*, vol. 40, n° 65, 1^{re} sess., 38^e lég., 2 avril 2008.
- Quebec. Assemblée nationale. *Journal des débats de la Commission des affaires sociales*, vol. 40, n° 52, 1^{re} sess., 38^e lég., 3 juin 2008, Étude détaillée du projet de loi n° 68 — *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives*.
- Roubier, Paul. *Le droit transitoire: conflits des lois dans le temps*, 2^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1993.
- Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2008.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Thibault, Rochette and Kasirer J.J.A.), 2011 QCCA 1518, [2011] R.J.Q. 1540, [2011] R.J.D.T. 747, 93 C.C.P.B. 1, 29 Admin. L.R. (5th) 291, [2011] J.Q. n° 10713 (QL), 2011 CarswellQue 8758, SOQUIJ AZ-50781009, affirming a decision of Grenier J., 2010 QCCS 6104, [2011] R.J.Q. 122, [2011] R.J.D.T. 35, 87 C.C.P.B. 23, 17 Admin. L.R. (5th) 264, [2010] J.Q. n° 13476 (QL), 2010

Lois et règlements cités

- Code civil du Québec*, L.Q. 1991, ch. 64, art. 2848.
- Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2008, ch. 21 (projet de loi n° 68).
- Loi sur le régime de rentes du Québec*, L.R.Q., ch. R-9, art. 26.
- Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, L.R.Q., ch. R-15.1, art. 5, 14.1, 202, 203, 211, 228, 228.1, 319.1.

Doctrine et autres documents cités

- Black's Law Dictionary*, 9th ed. St. Paul, Minn. : West, 2009, « stare decisis ».
- Brown, Donald J. M., and John M. Evans, with the assistance of Christine E. Deacon. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto : Canvasback, 1998 (loose-leaf updated August 2012).
- Côté, Pierre-André, avec la collaboration de Stéphane Beaulac et Mathieu Devinat. *Interprétation des lois*, 4^e éd. Montréal : Thémis, 2009.
- Craies, William Feilden. *A Treatise on Statute Law*, 4th ed. by Walter S. Scott. London : Sweet & Maxwell, 1936.
- Pigeon, Louis-Philippe. *Rédaction et interprétation des lois*, 3^e éd. Québec : Publications du Québec, 1986.
- Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats*, vol. 40, n° 65, 1^{re} sess., 38^e lég., 2 avril 2008.
- Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats de la Commission des affaires sociales*, vol. 40, n° 52, 1^{re} sess., 38^e lég., 3 juin 2008, Étude détaillée du projet de loi n° 68 — *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives*.
- Roubier, Paul. *Le droit transitoire : conflits des lois dans le temps*, 2^e éd. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 1993.
- Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. Markham, Ont. : LexisNexis, 2008.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (les juges Thibault, Rochette et Kasirer), 2011 QCCA 1518, [2011] R.J.Q. 1540, [2011] R.J.D.T. 747, 93 C.C.P.B. 1, 29 Admin. L.R. (5th) 291, [2011] J.Q. n° 10713 (QL), 2011 CarswellQue 8758, SOQUIJ AZ-50781009, qui a confirmé une décision de la juge Grenier, 2010 QCCS 6104, [2011] R.J.Q. 122, [2011] R.J.D.T. 35, 87 C.C.P.B. 23, 17 Admin. L.R. (5th) 264, [2010] J.Q. n° 13476

CarswellQue 13421, SOQUIJ AZ-50699375, setting aside a decision of the Administrative Tribunal of Québec, 2010 QCTAQ 04423, [2010] R.J.D.T. 796, 83 C.C.P.B. 111, 2010 LNQCTAQ 5 (QL), 2010 CarswellQue 3608, SOQUIJ AZ-50632060. Appeal allowed, McLachlin C.J. and Fish J. dissenting.

Sheila York and Carole Arav, for the appellant.

Éric Mongeau, Patrick Girard and Michel Legendre, for the respondents the Canada Bread Company Ltd., Multi-Marques Inc. and Multi-Marques Distribution Inc.

Natalie Bussière and Sophie Tremblay, for the respondent Sean Kelly, in his capacity as trustee of the Bakery and Confectionery Union and Industry Canadian Pension Fund.

No one appeared for the respondent the Bakery, Confectionery, Tobacco Workers and Grain Millers International Union, Local 468.

Stéphane Rochette and Jean-Yves Bernard, for the intervener the Attorney General of Quebec.

No one appeared for the interveners Robert Thauvette and the Administrative Tribunal of Québec.

The judgment of Abella, Rothstein, Cromwell, Karakatsanis and Wagner JJ. was delivered by

WAGNER J. —

I. Overview

[1] A criticism often levelled against retroactive legislation is that it thwarts settled expectations. This case concerns expectations relating to the interpretation of certain provisions of Quebec’s *Supplemental Pension Plans Act*, R.S.Q., c. R-15.1 (“SPPA”). It confirms that the legislature may disrupt these expectations by enacting declaratory provisions, and that such provisions apply to any ongoing dispute in which a final judgment on the merits has not yet been handed down.

(QL), 2010 CarswellQue 13421, SOQUIJ AZ-50699375, qui a annulé une décision du Tribunal administratif du Québec, 2010 QCTAQ 04423, [2010] R.J.D.T. 796, 83 C.C.P.B. 111, 2010 LNQCTAQ 5 (QL), 2010 CarswellQue 3608, SOQUIJ AZ-50632060. Pourvoi accueilli, la juge en chef McLachlin et le juge Fish sont dissidents.

Sheila York et Carole Arav, pour l’appelante.

Éric Mongeau, Patrick Girard et Michel Legendre, pour les intimées Canada Bread Company Ltd., Multi-Marques Inc. et Multi-Marques Distribution Inc.

Natalie Bussière et Sophie Tremblay, pour l’intimé Sean Kelly, en sa qualité de fiduciaire du Bakery and Confectionery Union and Industry Canadian Pension Fund.

Personne n’a comparu pour l’intimée Bakery, Confectionery, Tobacco Workers and Grain Millers International Union, Local 468.

Stéphane Rochette et Jean-Yves Bernard, pour l’intervenant le procureur général du Québec.

Personne n’a comparu pour les intervenants Robert Thauvette et le Tribunal administratif du Québec.

Version française du jugement des juges Abella, Rothstein, Cromwell, Karakatsanis et Wagner rendu par

LE JUGE WAGNER —

I. Aperçu

[1] Les lois rétroactives attirent souvent la critique selon laquelle elles frustrerent des attentes légitimes. Le présent dossier traite des attentes liées à l’interprétation de certaines dispositions de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* du Québec, L.R.Q., ch. R-15.1 (« LRRCR »). Il confirme que le législateur peut contrecarrer ces attentes en adoptant des dispositions déclaratoires, et que ces dispositions s’appliquent à toute instance non encore tranchée au fond par un jugement définitif.

[2] When a legislature enacts a declaratory provision that has retrospective effect, it is presumed to have weighed the need for the interpretive clarity the provision would bring against the disruption and unfairness that might result from its retroactive nature. The courts therefore owe deference to a decision by the legislature to enact such legislation.

[3] In the case at bar, a final judicial determination of the rights and obligations of the parties had not yet been made. As a result, the declaratory provisions passed by the Quebec legislature to aid in the interpretation of the *SPPA* were applicable.

II. Facts

[4] The dispute between the parties to this appeal has passed before decision-makers and judges at various levels not once, but twice.

[5] The appellant, the Régie des rentes du Québec (“Régie”), is a government agency that is responsible for the application of the *SPPA*. The respondents Multi-Markets Inc. and Multi-Markets Distribution Inc. (referred to collectively as « Multi-Markets »), and Canada Bread Company Ltd. are contributing employers of the Bakery and Confectionery Union and Industry Canadian Pension Fund (“Fund”). Sean Kelly represents the trustees of the Fund.

[6] In 1992 and 1994, the employees of the Gailuron and Durivage divisions of Multi-Markets joined the Fund. The trustees granted pension credits to the employees of the two divisions to reflect the years of service they had accumulated before Multi-Markets joined the Fund. The granting of these credits created a deficit, which Multi-Markets was to remedy by making payments to the Fund over a 15-year period. Before that period expired, Multi-Markets decided to shut down its Gailuron and Durivage divisions in 1996 and 1997, respectively.

[7] As a result of the closures, the Régie issued, on May 16, 2002, two essentially identical decisions to effect the partial termination of the Fund for the

[2] Lorsque le législateur adopte une disposition déclaratoire à effet rétroactif, il est présumé avoir mesuré la nécessité de clarifier ainsi l’interprétation par rapport au bouleversement et à l’iniquité pouvant résulter de sa rétroactivité. Les tribunaux doivent donc faire preuve de déférence à l’endroit de cette décision du législateur.

[3] En l’espèce, aucun jugement n’avait encore établi définitivement l’étendue des droits et obligations des parties. En conséquence, les dispositions déclaratoires adoptées par la législature du Québec pour faciliter l’interprétation de la *LRCR* étaient applicables.

II. Faits

[4] Le litige entre les parties au présent pourvoi a franchi les différents niveaux de juridiction non pas une, mais deux fois.

[5] L’appelante, la Régie des rentes du Québec (« Régie »), est l’organisme gouvernemental chargé de l’application de la *LRCR*. Les intimées, Multi-Markets Inc. et Multi-Markets Distribution Inc. (collectivement « Multi-Markets ») et Canada Bread Company Ltd., sont des employeurs participants de la Bakery and Confectionery Union and Industry Canadian Pension Fund (« Régime »). Sean Kelly représente les fiduciaires du Régime.

[6] En 1992 et 1994, les employés des divisions Gailuron et Durivage de Multi-Markets ont adhéré au Régime. Les fiduciaires ont octroyé aux employés de ces deux divisions des crédits de rente afférents aux années de service qu’ils avaient accumulés avant l’adhésion de Multi-Markets au Régime. Cet octroi a engendré un déficit que Multi-Markets devait combler au moyen de versements échelonnés sur une période de 15 ans. Avant l’expiration de cette période, Multi-Markets a décidé de fermer les divisions Gailuron et Durivage, respectivement en 1996 et 1997.

[7] Par suite de ces fermetures, la Régie a rendu, le 16 mai 2002, deux décisions virtuellement identiques qui terminaient partiellement le Régime à

employees of the Gailuron and Durivage divisions of Multi-Markes. The closures also created a solvency deficiency of approximately \$5 million that was needed to cover the pension credits granted to the employees of the two divisions for prior service. Both of the Régie's decisions required that the actuarial reports to be filed upon termination indicate the amounts to be paid by the employer to rectify the Fund's solvency deficiency in order to ensure that the benefits of the plan members affected by the termination would be paid in full.

[8] Although the partial termination of the Fund was not contested by any of the parties, the employer challenged the manner in which it was carried out. Multi-Markes argued that under ss. 9.12 and 9.13 of the Fund's Rules and Regulations ("Rules"), benefits could be reduced in response to certain extrinsic factors and that employee benefits should accordingly be reduced if employer contributions were insufficient to pay the Fund's shortfall. Thus, the Rules limited the employer's funding obligations to contributions it had already made. To respond to this challenge, the Régie convened a review committee to determine whether ss. 9.12 and 9.13 of the Rules were compatible with the *SPPA*.

[9] Sections 9.12 and 9.13 of the Rules read as follows:

Section 9.12 — Limitation of Liability

The Plan has been established on the basis of an actuarial calculation which has established, to the extent possible, that the contributions will, if continued, be sufficient to maintain the Plan on a permanent basis, fulfilling the funding requirements of the Act. Except for liabilities which may result from provisions of the Act, nothing in this Plan shall be construed to impose any obligation to contribute beyond the obligation of the Contributing Employer to make contributions as stipulated in its Collective Agreement with the Union or Local Union.

There shall be no liability upon the Trustees individually, or collectively, or upon the Union or Local Union to

l'égard des employés des divisions Gailuron et Durivage de Multi-Markes. Les fermetures ont également entraîné un déficit de solvabilité d'environ 5 millions de dollars, soit la somme nécessaire pour couvrir les crédits de rente pour services passés octroyés aux employés des deux divisions. Les deux décisions de la Régie exigeaient que les rapports actuariels déposés à la terminaison du Régime indiquent les sommes que l'employeur devait acquitter pour combler le déficit de solvabilité afin que les participants touchés par la terminaison reçoivent tout ce à quoi ils avaient droit.

[8] La terminaison partielle du Régime n'a suscité aucune contestation, mais l'employeur a contesté la façon dont elle avait été exécutée. Multi-Markes a fait valoir que les art. 9.12 et 9.13 des *Rules and Regulations* (les « Règles ») du Régime prévoient que des facteurs extrinsèques pouvaient entraîner la réduction des droits des employés et qu'il y avait lieu, en conséquence, de réduire ces droits si les cotisations de l'employeur étaient insuffisantes pour éponger le déficit du Régime. Ainsi, selon les Règles, les obligations de l'employeur en matière de financement se limitaient aux paiements déjà effectués. En réponse à cette contestation, la Régie a soumis à un comité de révision la question de la compatibilité des art. 9.12 et 9.13 des Règles avec la *LRCR*.

[9] Les articles 9.12 et 9.13 des Règles prévoient ce qui suit :

[TRADUCTION]

Article 9.12 — Limitation de responsabilité

Le régime est fondé sur des calculs actuariels ayant établi, autant que faire se peut, que les cotisations, si elles continuent d'être versées, seront suffisantes pour assurer la permanence du régime et satisfaire aux exigences de capitalisation énoncées à la Loi. Exception faite des obligations pouvant résulter de dispositions de la Loi, le régime n'a pas pour effet d'obliger l'employeur participant à verser des cotisations excédant celles qui sont prévues à la convention collective conclue avec le syndicat ou la section locale.

Ni les fiduciaires, individuellement ou collectivement, ni le syndicat ou la section locale ne sont tenus de verser les

provide the benefits established by this Plan, if the Fund does not have assets to make such payments.

Section 9.13 — Limitation of Liability for Pension Benefits

- (a) Any provisions in the Plan to the contrary notwithstanding, if a Contributing Employer ceases to be a Contributing Employer (hereinafter referred to as a Withdrawing Employer) for any reason, the assets in respect of the Withdrawing Employer, which consist of the total contributions made by the Withdrawing Employer together with interest, less benefit payments already made, shall be allocated to provide for benefits, to the extent they are funded, in respect of service with that Withdrawing Employer, subject to the following:
- (i) For purposes of this Section only, each Participant's accrued benefit shall be determined as if the Participant has satisfied the eligibility conditions for vesting.
 - (ii) If the Plan is fully funded on a going concern basis on the date the Withdrawing Employer terminates participation, benefits shall be reduced only to the extent that the actuarial liabilities that are established for benefits in respect of Past Service Credit, have not been fully funded by the Withdrawing Employer's assets.
 - (iii) If the Plan is not fully funded on a going concern basis on the date the Withdrawing Employer terminates participation, benefits shall be reduced to the extent they are not funded and, in any event, benefits in respect of Past Service Credit shall be reduced to the extent they are not fully funded by the Withdrawing Employer's assets.
 - (iv) Notwithstanding anything contained in this Section to the contrary, the allocation of the Withdrawing Employer's assets shall be in accordance with the applicable Act.
- (b) If a group of Contributing Employers with Collective Agreements with any one Local Union shall cease to be Contributing Employers with respect to the members of that Local Union, on approximately the same date, the Trustees shall have the right to apply the above subsection (a)

prestations prévues au régime si la caisse ne dispose pas de l'actif suffisant pour ces paiements.

Article 9.13 — Limitation de responsabilité relativement aux prestations

- (a) Nonobstant toute disposition contraire du régime, lorsqu'un employeur participant met fin à sa participation (ci-après appelé l'employeur sortant) pour quelque raison que ce soit, l'actif correspondant à cet employeur, soit les cotisations totales que celui-ci a versées et l'intérêt y afférant en sus des prestations déjà versées, est affecté, dans la mesure où les fonds le permettent, au versement des prestations afférentes aux années de service auprès de cet employeur, sous réserve des modalités suivantes :
- (i) Pour l'application du présent article uniquement, les prestations acquises par chaque participant sont établies en tenant pour acquis que le participant satisfait aux conditions d'admissibilité.
 - (ii) Si le régime est entièrement capitalisé selon l'approche de la continuité à la date où l'employeur sortant met fin à sa participation, les prestations sont réduites dans la seule mesure où l'actif de l'employeur sortant ne couvre pas le passif actuariel établi à l'égard des prestations afférentes aux crédits pour services passés.
 - (iii) Si le régime n'est pas entièrement capitalisé selon l'approche de la continuité à la date où l'employeur sortant met fin à sa participation, les prestations sont réduites dans la mesure du déficit et, en tout état de cause, les prestations afférentes aux crédits pour services passés sont réduites dans la mesure où elles ne sont pas entièrement couvertes par l'actif de l'employeur sortant.
 - (iv) Nonobstant toute disposition contraire du présent article, l'actif de l'employeur sortant est affecté conformément à la loi applicable.
- (b) Si un groupe d'employeurs participants liés par convention collective à une section locale met fin à sa participation pour ce qui concerne les membres de cette section locale à la même date approximativement, les fiduciaires peuvent appliquer l'alinéa (a) ci-dessus comme si ces

as though said Employers were one Contributing Employer. In any such case, the calculations shall include all Contributing Employers of the group having had Collective Agreements with such Local Union. [A.R., vol. I, at pp. 160-62]

[10] In its decision of April 14, 2003, the review committee decided that ss. 9.12 and 9.13 of the Rules were incompatible with s. 211 of the *SPPA*, which entitles the plan's members to the full value of their pensions, and s. 228 of the *SPPA*, which provides that where the assets of a pension plan are insufficient to satisfy the rights of the plan's members and beneficiaries, the amount of the deficiency constitutes a debt of the employer. Because ss. 9.12 and 9.13 of the Rules were incompatible with the *SPPA*, they were, pursuant to s. 5 of the *SPPA*, without effect. They could not therefore be applied in the actuarial reports required to conclude the partial termination. This decision was subsequently affirmed by the Administrative Tribunal of Québec ("ATQ") on June 15, 2004, and again on judicial review by the Quebec Superior Court on July 20, 2006. Multi-Marques, Sean Kelly and Canada Bread Company Ltd. appealed the Superior Court's decision to the Quebec Court of Appeal.

[11] On April 2, 2008, the Court of Appeal allowed the appeals: 2008 QCCA 597, [2008] R.J.Q. 853. It found that ss. 9.12 and 9.13 were not incompatible with the *SPPA* and that full effect should be given to them in the actuarial reports prepared in the context of the partial termination of the Fund. Accordingly, it set aside the decisions of the Superior Court, the ATQ and the Régie's review committee, and remitted the matter to the Régie, ordering the latter to review its initial decisions in conformity with the Court of Appeal's judgment. For ease of reference, I reproduce the Court of Appeal's orders here:

[TRANSLATION] Allows the appeals, with costs both in the Superior Court and in the Court of Appeal;

Sets aside the decision of the Superior Court dated July 20, 2006;

Sets aside the decision of the Administrative Tribunal of Québec dated June 15, 2004;

employeurs constituaient un employeur participant unique. Dans un tel cas, les calculs viseront tous les employeurs participants du groupe qui ont été liés par convention collective avec cette section locale. [d.a., vol. I, p. 160-162]

[10] Dans sa décision du 14 avril 2003, le comité de révision a conclu que les art. 9.12 et 9.13 des Règles étaient incompatibles avec l'art. 211 de la *LRCR* — en vertu duquel les participants au régime ont droit à la pleine valeur de leur rente — et avec l'art. 228 de la même loi — aux termes duquel le manque d'actifs d'un régime de pension nécessaires à l'acquittement des droits des participants et des bénéficiaires constitue une dette de l'employeur. Parce que les art. 9.12 et 9.13 des Règles étaient incompatibles avec la *LRCR*, aux termes de l'art. 5 de cette dernière, ils n'avaient pas d'effet. Ils ne pouvaient donc être appliqués dans les rapports actuariels exigés pour la terminaison partielle du Régime. Le 15 juin 2004, cette décision a été confirmée par le Tribunal administratif du Québec (« TAQ ») et, à l'issue d'une révision judiciaire, par la Cour supérieure du Québec le 20 juillet 2006. Multi-Marques, Sean Kelly et Canada Bread Company Ltd. ont porté la décision de la Cour supérieure en appel devant la Cour d'appel du Québec.

[11] Le 2 avril 2008, la Cour d'appel a accueilli les appels : 2008 QCCA 597, [2008] R.J.Q. 853. Elle a conclu que les art. 9.12 et 9.13 n'étaient pas incompatibles avec la *LRCR* et qu'il fallait donc leur donner plein effet dans les rapports actuariels préparés dans le cadre de la terminaison partielle du Régime. Elle a donc infirmé les décisions de la Cour supérieure, du TAQ et du comité de révision de la Régie, et elle a renvoyé l'affaire à la Régie en lui enjoignant de réviser ses décisions initiales en tenant compte des principes se dégageant de son jugement. Pour plus de commodité, je reproduis ci-après l'ordonnance de la Cour d'appel :

Accueille les appels, avec dépens tant en Cour supérieure qu'en Cour d'appel;

Infirmé la décision de la Cour supérieure du 20 juillet 2006;

Infirmé la décision du Tribunal administratif du Québec du 15 juin 2004;

Sets aside the decision of the review committee of the Régie des rentes du Québec dated April 14, 2003;

Refers the matter back to the Régie des rentes du Québec to review its decisions D-41130-001 and D-41130-02 dated May 16, 2002 in conformity with this decision;

Authorizes Kelly to file termination actuarial reports that apply clauses 9.12 and 9.13 of the pension plan in light of the partial terminations resulting from the withdrawal from the plan of the employees of the Gailuron and Durivage divisions of Multi-Markques. [Emphasis added; paras. 104-9.]

[12] On May 29, 2008, the Régie filed an application for leave to appeal to this Court.

[13] On the same day that the Court of Appeal rendered its judgment, the Quebec National Assembly introduced Bill 68, *An Act to amend the Supplemental Pension Plans Act, the Act respecting the Québec Pension Plan and other legislative provisions* (*Journal des débats*, vol. 40, No. 65, 1st Sess., 38th Leg., April 2, 2008). In the debate at the committee stage, the Minister of Employment and Social Solidarity, Sam Hamad, made it clear that this amending legislation was motivated by the Court of Appeal's decision and by the need to protect the Multi-Markques pensioners:

[TRANSLATION] So the purpose of this amendment is to counter the effects of the judgment rendered by the Quebec Court of Appeal on April 2, 2008, in the case of *Multi-Markques Distribution Inc. v. Régie des rentes du Québec*. . . . With respect for the court, that judgment is based on an interpretation of the *Supplemental Pension Plans Act* that is incompatible with the Act's objectives. [Emphasis added.]

(National Assembly, *Journal des débats de la Commission des affaires sociales*, vol. 40, No. 52, 1st Sess., 38th Leg., June 3, 2008)

[14] This legislation introduced ss. 14.1 and 228.1 into the *SPPA*. In these provisions, the legislature essentially adopted the Régie's approach to the application of ss. 9.12 and 9.13 of the Rules and rejected the approach taken by the Court of Appeal. As a result of the amendments, no provisions of a

Infirme la décision du comité de révision de la Régie des rentes du Québec datée du 14 avril 2003;

Retourne le dossier à la Régie des rentes du Québec pour qu'elle révisé ses décisions D-41130-001 et D-41130-02 du 16 mai 2002 en se conformant au présent arrêt;

Autorise Kelly à déposer des rapports actuariels de terminaison qui appliquent les clauses 9.12 et 9.13 du régime de retraite, eu égard aux terminaisons partielles résultant du retrait du régime de retraite des employés des divisions Gailuron et Durivage de Multi-Markques. [Je souligne; par. 104-109.]

[12] Le 29 mai 2008, la Régie a demandé l'autorisation de se pourvoir devant notre Cour.

[13] Le jour même où la Cour d'appel rendait son arrêt, le projet de loi n° 68 — *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives* (*Journal des débats*, vol. 40, n° 65, 1^{re} sess., 38^e lég., 2 avril 2008) — était présenté à l'Assemblée nationale du Québec. Lors des débats en commission parlementaire, le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, M. Sam Hamad, a clairement indiqué que les modifications législatives étaient proposées par suite de l'arrêt de la Cour d'appel et visaient à protéger les retraités de Multi-Markques :

Alors, cet amendement vise à contrer les effets du jugement que la Cour d'appel du Québec a rendu le 2 avril 2008 dans l'affaire *Multi-marques Distribution inc. c. Régie des rentes du Québec*. [. . .] Avec respect pour la cour, ce jugement repose sur une interprétation de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* qui va à l'encontre des objectifs qu'elle vise. [Je souligne.]

(Assemblée nationale, *Journal des débats de la Commission des affaires sociales*, vol. 40, n° 52, 1^{re} sess., 38^e lég., 3 juin 2008)

[14] Ce projet de loi ajoutait à la *LRCR* les art. 14.1 et 228.1, qui consacraient essentiellement le point de vue de la Régie relativement à l'application des art. 9.12 et 9.13 des Règles et rejetaient l'interprétation de la Cour d'appel. Ces modifications ont fait en sorte qu'aucune disposition d'un régime de

pension plan may make benefits due conditional on extrinsic factors such that the obligations of an employer towards the plan are limited or reduced. In addition, the legislature expressly provided, in s. 319.1, that these new sections of the Act were declaratory in nature.

[15] The National Assembly passed Bill 68 on June 18, 2008 (S.Q. 2008, c. 21), and this Court dismissed the Régie’s application for leave to appeal on October 16, 2008: [2008] 3 S.C.R. ix.

[16] Following this Court’s decision, the Régie undertook to implement the Court of Appeal’s judgment of April 2, 2008 and to complete the partial termination of the Fund. In November 2008, the Régie informed counsel for the parties that a review committee had been formed to implement the Court of Appeal’s judgment, and invited them to submit comments with respect to the implementation. On August 14, 2009, the Régie’s review committee released the decision which is the subject of this appeal.

[17] Instead of following the Court of Appeal’s approach, according to which ss. 9.12 and 9.13 of the Rules were to be considered in establishing the obligations of Multi-Marques resulting from the partial termination, the Régie applied the new provisions of the *SPPA*. It accordingly refused to apply the clauses of the Rules that allowed for the reduction of benefits payable to the plan’s members and beneficiaries, and confirmed its initial decisions of May 16, 2002. Sean Kelly, Canada Bread Company Ltd. and Multi-Marques contested the Régie’s decision before the ATQ.

III. Judicial History

A. *Administrative Tribunal of Québec, 2010 QCTAQ 04423, [2010] R.J.D.T. 796 (Judges Cormier and Lévesque)*

[18] The ATQ addressed three issues in its decision: (1) whether the Régie had erred in law by establishing a committee to review its initial decisions; (2) whether the review committee had breached the rules of natural justice by failing to send prior notice of its decision and by failing to inform the parties that it was considering applying the amendments

retraite ne peut faire dépendre la valeur de droits accumulés d’un facteur extrinsèque de façon à limiter ou réduire les obligations d’un employeur envers le régime. En outre, le législateur énonce expressément, à l’art. 319.1, que ces nouveaux articles de la *LRCR* sont de nature déclaratoire.

[15] L’Assemblée nationale a adopté le projet de loi n° 68 le 18 juin 2008 (L.Q. 2008, ch. 21), et notre Cour a rejeté la demande d’autorisation d’appel de la Régie le 16 octobre 2008 : [2008] 3 R.C.S. ix.

[16] Par suite de cette décision de notre Cour, la Régie a entrepris la mise en œuvre de l’arrêt de la Cour d’appel du 2 avril 2008 afin de mener à terme la terminaison partielle du Régime. Au mois de novembre 2008, elle a informé les avocats des parties qu’un comité de révision avait été chargé de cette mise en œuvre et les a invités à présenter des observations. Le 14 août 2009, le comité de révision de la Régie a rendu la décision qui fait l’objet du présent pourvoi.

[17] Au lieu de suivre l’interprétation de la Cour d’appel, selon laquelle il fallait prendre en compte les art. 9.12 et 9.13 des Règles pour établir les obligations de Multi-Marques résultant de la terminaison partielle, la Régie a appliqué les nouvelles dispositions de la *LRCR*. Elle a donc refusé de donner effet aux articles des Règles qui permettaient de réduire les droits payables aux participants et aux bénéficiaires du Régime, et elle a confirmé ses décisions initiales du 16 mai 2002. Sean Kelly, Canada Bread Company Ltd. et Multi-Marques ont contesté la décision de la Régie devant le TAQ.

III. Historique judiciaire

A. *Tribunal administratif du Québec, 2010 QCTAQ 04423, [2010] R.J.D.T. 796 (les juges Cormier et Lévesque)*

[18] Dans sa décision, le TAQ a examiné trois questions : (1) La Régie a-t-elle commis une erreur de droit en constituant un comité chargé de revoir ses décisions initiales? (2) Le comité de révision a-t-il contrevenu aux règles de justice naturelle en ne donnant pas de préavis de sa décision et en n’informant pas les parties qu’il envisageait d’appliquer

that had been made to the *SPPA* after the Court of Appeal had rendered its judgment; and (3) whether the review committee had erred in applying the declaratory provisions of the *SPPA* in this case. Only the third issue remains relevant in this Court.

[19] With respect to this third issue, the ATQ upheld the Régie's position, finding that the Régie was right to apply the declaratory provisions, as the case had still been pending when the declaratory provisions came into force on June 20, 2008.

B. *Quebec Superior Court, 2010 QCCS 6104, [2011] R.J.Q. 122 (Grenier J.)*

[20] Both the employers and the representative of the trustees applied to the Superior Court for judicial review of the ATQ's decision. The Superior Court allowed their application.

[21] The application judge held that the standard of review was correctness. In addressing the Régie's decision, she stated that the issue was whether the Régie had the authority to make the order it did in light of the Court of Appeal's decision. In her view, the ATQ had erred in holding that it was open to the Régie to apply the declaratory provisions in the specific context of this case. She explained that the case could not have been "pending" in June 2008, and that when the Régie issued its new decision in 2009, the decision of the Court of Appeal had acquired the authority of a final judgment, which meant that the declaratory provisions of the *SPPA* could not apply to the dispute between the parties. As a result, the Régie was obligated to take ss. 9.12 and 9.13 of the Rules into account in its orders respecting the actuarial calculations to be made upon termination.

C. *Quebec Court of Appeal, 2011 QCCA 1518, [2011] R.J.Q. 1540 (Thibault, Rochette and Kasirer J.J.A.)*

[22] The Court of Appeal also found that the Régie had erred in applying the declaratory provisions. Thibault J.A., writing for the court, stated that,

les modifications apportées à la *LRRCR* postérieurement à l'arrêt de la Cour d'appel? (3) En l'espèce, le comité de révision a-t-il appliqué à tort les dispositions déclaratoires de la *LRRCR*? Seule la troisième question demeure pertinente pour le présent pourvoi.

[19] À l'issue de l'examen de cette question, le TAQ a confirmé la position de la Régie. Il lui a donné raison d'avoir appliqué les dispositions déclaratoires, puisque l'affaire était encore pendante lors de l'entrée en vigueur de ces dispositions le 20 juin 2008.

B. *Cour supérieure du Québec, 2010 QCCS 6104, [2011] R.J.Q. 122 (la juge Grenier)*

[20] Les employeurs et le représentant des fiduciaires ont demandé à la Cour supérieure du Québec la révision judiciaire de la décision du TAQ. La Cour supérieure a accueilli leur requête.

[21] Après avoir décidé que la norme de contrôle applicable était celle de la décision correcte, la juge a indiqué qu'il fallait déterminer si la Régie avait le pouvoir de rendre la décision qu'elle avait rendue compte tenu de l'arrêt de la Cour d'appel. Elle a jugé que, dans le contexte particulier de l'affaire, le TAQ avait conclu à tort que la Régie pouvait appliquer les dispositions déclaratoires. Elle a expliqué que l'affaire ne pouvait avoir été « pendante » au mois de juin 2008 et que, lorsque la Régie a rendu sa nouvelle décision en 2009, l'arrêt de la Cour d'appel avait acquis l'autorité de la chose jugée, de sorte que les dispositions déclaratoires de la *LRRCR* ne pouvaient s'appliquer au litige opposant les parties. Les ordonnances de la Régie relatives aux calculs actuariels à effectuer par suite de la terminaison devaient donc prendre en compte les art. 9.12 et 9.13 des Règles.

C. *Cour d'appel du Québec, 2011 QCCA 1518, [2011] R.J.Q. 1540 (les juges Thibault, Rochette et Kasirer)*

[22] La Cour d'appel a elle aussi jugé que la Régie avait appliqué à tort les dispositions déclaratoires. S'exprimant au nom de la cour, la juge Thibault

when the application for leave to appeal was pending before this Court, the Court of Appeal's judgment had not yet acquired the authority of a final judgment. However, only this Court would have been able to apply the declaratory legislation had it decided to hear the case. Once this Court had dismissed the Régie's application for leave, the Court of Appeal's judgment had acquired the authority of a final judgment and should have been followed by the Régie. The Court of Appeal held that although the Régie has the power under *An Act respecting the Québec Pension Plan*, R.S.Q., c. R-9, s. 26, to review its decisions, that power of review does not empower it to disregard a final judgment of the Court of Appeal.

IV. Issues

[23] The issues in this case are:

1. What is the effect of declaratory legislation?
2. Did the Régie err in applying the declaratory legislation in determining the parties' rights and obligations?

V. Analysis

[24] The principle of *res judicata* precludes parties from relitigating an issue in respect of which a final determination has been made as between them: *Danyluk v. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 SCC 44, [2001] 2 S.C.R. 460, at para. 18. However, it does not preclude the legislature from negating the effects of such a determination. In the case at bar, it is clear that the legislature's intention was not only to deprive the Court of Appeal's judgment of precedential value, but also to negate its effect of rendering the issue *res judicata* as between the parties. In my view, the legislature attained both these objectives.

[25] I have read my colleague's dissenting reasons. Although they focus on the Régie's jurisdiction, I firmly believe that the central issue in this appeal relates to the nature and effect of the declaratory legislation.

a souligné qu'au moment où la demande d'autorisation d'appel était pendante devant notre Cour, l'arrêt de la Cour d'appel n'avait pas encore l'autorité de la chose jugée. Toutefois, seule notre Cour aurait pu appliquer les dispositions déclaratoires si elle avait décidé d'entendre le pourvoi. L'arrêt de la Cour d'appel est passé en force de chose jugée lorsque notre Cour a rejeté la demande d'autorisation d'appel, et la Régie aurait dû s'y conformer. La Cour d'appel a jugé que, bien que la Régie dispose du pouvoir de réviser ses décisions, en vertu de l'art. 26 de la *Loi sur le régime de rentes du Québec*, L.R.Q., ch. R-9, elle n'est pas habilitée pour autant à passer outre à un jugement définitif de la Cour d'appel.

IV. Questions en litige

[23] Le pourvoi soulève les questions suivantes :

1. Quel est l'effet d'une loi déclaratoire?
2. La Régie a-t-elle commis une erreur en appliquant la loi déclaratoire pour statuer sur les droits et obligations des parties?

V. Analyse

[24] Le principe de la chose jugée empêche les parties de soumettre à nouveau aux tribunaux une question qui a fait l'objet d'un jugement définitif à leur égard : *Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 CSC 44, [2001] 2 R.C.S. 460, par. 18. Cela ne signifie pas pour autant que le législateur ne peut pas intervenir pour annuler les effets d'un tel jugement. En l'espèce, il est évident que le législateur entendait non seulement priver le jugement de la Cour d'appel de sa valeur de précédent, mais il voulait également annuler son autorité de chose jugée entre les parties. J'estime qu'il a atteint ces deux objectifs.

[25] J'ai lu les motifs de dissidence de ma collègue. Avec respect et malgré l'accent qu'elle fait porter sur la juridiction de la Régie, je crois fermement que la nature et l'effet de la disposition législative déclaratoire demeurent, en l'espèce, la principale question en litige.

A. *What Is the Effect of Declaratory Legislation?*

[26] It is settled law in Canada that it is within the prerogative of the legislature to enter the domain of the courts and offer a binding interpretation of its own law by enacting declaratory legislation: L.-P. Pigeon, *Drafting and Interpreting Legislation* (1988), at pp. 81-82. As this Court acknowledged in *Western Minerals Ltd. v. Gaumont*, [1953] 1 S.C.R. 345, such forays are usually made where the legislature wishes to correct judicial interpretations that it perceives to be erroneous.

[27] In enacting declaratory legislation, the legislature assumes the role of a court and dictates the interpretation of its own law: P.-A. Côté, in collaboration with S. Beaulac and M. Devinat, *The Interpretation of Legislation in Canada* (4th ed. 2011), at p. 562. As a result, declaratory provisions operate less as legislation and more as jurisprudence. They are akin to binding precedents, such as the decision of a court: P. Roubier, *Le droit transitoire: conflits des lois dans le temps* (2nd ed. 1993), at p. 248. Such legislation may overrule a court decision in the same way that a decision of this Court would take precedence over a previous line of lower court judgments on a given question of law.

[28] It is also settled law that declaratory provisions have an immediate effect on pending cases, and are therefore an exception to the general rule that legislation is prospective. The interpretation imposed by a declaratory provision stretches back in time to the date when the legislation it purports to interpret first came into force, with the effect that the legislation in question is deemed to have always included this provision. Thus, the interpretation so declared is taken to have always been the law: R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (5th ed. 2008), at pp. 682-83.

[29] The immediate effect of declaratory legislation is limited, however. In 1953, in *Western Minerals*, this Court endorsed the statement in W. F. Craies, *A Treatise on Statute Law* (4th ed. 1936), that declaratory laws “decide like cases pending when the judgments are given, but do not re-open decided cases”: p. 370, citing Craies, at pp. 341-42.

A. *Quel est l'effet d'une loi déclaratoire?*

[26] Le droit canadien reconnaît qu'il entre dans la prérogative du législateur de jouer un rôle judiciaire et de déterminer par une loi déclaratoire l'interprétation que doivent recevoir ses lois : L.-P. Pigeon, *Rédaction et interprétation des lois* (3^e éd. 1986), p. 132-133. Comme notre Cour l'a indiqué dans *Western Minerals Ltd. c. Gaumont*, [1953] 1 R.C.S. 345, le législateur intervient habituellement ainsi lorsqu'il veut corriger une interprétation judiciaire qu'il estime erronée.

[27] Lorsqu'il adopte une loi déclaratoire, le législateur joue le rôle d'un juge et dicte l'interprétation à donner à ses propres lois : P.-A. Côté, en collaboration avec S. Beaulac et M. Devinat, *Interprétation des lois* (4^e éd. 2009), p. 609-610. Pour cette raison, les dispositions déclaratoires relèvent davantage de la jurisprudence que de la législation. Elles s'apparentent à des précédents ayant force obligatoire, telles les décisions judiciaires : P. Roubier, *Le droit transitoire : conflits des lois dans le temps* (2^e éd. 1993), p. 248. Elles peuvent infirmer une décision judiciaire de la même façon qu'un arrêt de notre Cour prévaut sur la jurisprudence de juridictions inférieures sur un point de droit donné.

[28] Il est tout aussi reconnu en droit que les dispositions déclaratoires ont un effet immédiat sur les affaires pendantes et qu'elles font donc exception à la règle générale du caractère prospectif de la loi. L'interprétation imposée par une disposition déclaratoire remonte dans le temps jusqu'à la date d'entrée en vigueur du texte de loi qu'elle interprète, faisant en sorte que ce texte de loi est réputé avoir toujours inclus cette disposition. Cette interprétation est donc considérée comme ayant toujours été la loi : R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (5^e éd. 2008), p. 682-683.

[29] Toutefois, des limites s'appliquent à l'effet immédiat d'une loi déclaratoire. En 1953, notre Cour a fait sien, dans *Western Minerals*, l'énoncé de W. F. Craies, *A Treatise on Statute Law* (4^e éd. 1936), selon lequel les lois déclaratoires [TRADUCTION] « statuent sur les affaires semblables qui sont pendantes à la date du jugement, mais elles n'opèrent

Like a binding precedent, an interpretation the legislature adopts by enacting a declaratory provision is applicable to all future cases as well as to cases that are pending when the provision comes into force, despite the fact that the events that gave rise to any such dispute would have taken place before the provision was enacted. However, declaratory provisions do not reopen cases that have been resolved in a final judgment.

[30] Before going further in my analysis, I must highlight a distinction between two concepts that are central to the resolution of this appeal: that of a “final judgment” and that of a “final judgment that ultimately determines the rights and obligations of the parties”. A judgment need not dispose of the litigation in its entirety to be final. If it disposes of any substantive interlocutory *issue*, *res judicata* will apply. On the other hand, *res judicata* will also apply to a final judgment that ultimately determines the rights and obligations of the parties, but it then disposes of the *case* in its entirety and makes any further proceedings unnecessary.

[31] This distinction is significant because, in *Western Minerals*, this Court endorsed the proposition that declaratory legislation does not reopen decided *cases*, but it made no mention of the effect of such legislation on decided *issues*. In Canada, there is no definitive case law on the effect of declaratory legislation on decided issues. As a result, I cannot presume that declaratory legislation that is clearly intended to negate final judgments that do not ultimately determine the rights and obligations of the parties does not apply to such a judgment. This conclusion is the only one I can reach in light of the jurisprudence and the relevant legal principles.

[32] The concept of the final judgment that does not ultimately determine the rights and obligations of the parties is the basis for distinguishing pending cases from those that are not pending. Pending cases are cases that are currently before a competent tribunal and are awaiting a final and irrevocable

pas la réouverture d'affaires déjà jugées » : p. 370, citant Craies, p. 341-342. Tout comme un précédent ayant force de loi, l'interprétation adoptée par le législateur au moyen d'une disposition déclaratoire s'applique à toutes les causes futures et à celles pendantes au moment de l'entrée en vigueur de la disposition, même si les faits générateurs du litige sont antérieurs à l'adoption de cette dernière. Toutefois, les dispositions déclaratoires n'ont pas pour effet de rouvrir des causes tranchées par un jugement définitif.

[30] Avant de poursuivre mon analyse, je dois faire ressortir une distinction entre deux notions dont l'importance est cruciale pour l'issue du présent pourvoi : la notion de « jugement définitif » et celle de « jugement définitif qui statue ultimement sur les droits et obligations des parties ». Un jugement n'a pas à statuer sur le litige en entier pour être définitif. S'il statue sur toute *question* de fond interlocutoire, il acquerra l'autorité de la chose jugée. Par contre, un jugement définitif qui statue ultimement sur les droits et obligations des parties acquiert aussi l'autorité de la chose jugée, mais il tranche le *litige* en entier et rend inutile la prise de toute autre mesure dans l'instance.

[31] Cette distinction est importante parce que, dans l'arrêt *Western Minerals*, la Cour a fait sienne la thèse selon laquelle les lois déclaratoires n'opèrent pas la réouverture des *causes* déjà jugées, mais elle ne mentionne pas l'effet de telles lois sur les *questions* tranchées. Au Canada, il n'existe aucune jurisprudence définitive quant à l'effet des lois déclaratoires sur les questions tranchées. En conséquence, je ne peux supposer que les lois déclaratoires qui visent manifestement à annuler des jugements définitifs qui ne statuent pas ultimement sur les droits et obligations des parties ne s'appliquent pas à de tels jugements. Cette conclusion est la seule que je peux tirer à la lumière de la jurisprudence et des principes de droit pertinents.

[32] Le concept de jugement définitif qui ne statue pas ultimement sur les droits et obligations des parties est celui qui permet de distinguer les affaires pendantes des affaires non pendantes. Les affaires pendantes sont celles dont sont présentement saisis des tribunaux compétents et qui sont en attente

determination on the merits. As Cartwright J. explained in *Western Minerals*, such cases include “actions in which, while judgment has been given, an appeal from such judgment is pending at the date of the declaratory act coming into force”: p. 370. Accordingly, only cases in which judgments have definitively determined the parties’ rights and obligations are no longer pending.

[33] In the case at bar, the declaratory legislation will therefore apply unless it is found that a *case*, and not merely an *issue*, has been decided.

[34] In contrast to my position, the Chief Justice states that clear language is required where the legislature intends to extinguish the effects of any final judgment in which an issue has been decided (paras. 62, 64 and 71). With respect, no support for this proposition can be found in this Court’s case law. The Chief Justice relies solely on the Saskatchewan Court of Appeal’s decision in *Zadvorny v. Saskatchewan Government Insurance* (1985), 38 Sask. R. 59, in support of this principle. For the reasons set out above, I am neither bound nor persuaded by that case. In my view, the Canadian jurisprudence and the relevant legal principles tend in the opposite direction.

[35] Furthermore, I find it unnecessary to insist on clear legislative language in a case such as this one where it is not in dispute that the legislature’s intention was to extinguish the effects of the judgment as between the parties. Not only is this proposition unsupported by this Court’s jurisprudence, it would effectively defeat the purpose of the enactment. As can be seen from the record of the legislative committee’s debate, it was clear from the start that the legislature’s objective in enacting the declaratory provisions was to counter the effects of the Court of Appeal’s judgment of April 2, 2008 in order to protect the affected pensioners. With respect, an approach that disregarded this clear intent and instead required clear language would in my view be overly formalistic and would place unnecessary limits on the evidence that can be considered in determining the effects of declaratory legislation.

d’un jugement définitif et irrévocable sur le fond. Comme le juge Cartwright l’a expliqué dans *Western Minerals*, elles englobent [TRADUCTION] « les affaires jugées, mais dont le jugement a fait l’objet d’un appel qui est pendant au moment de l’entrée en vigueur de la loi déclaratoire » : p. 370. En conséquence, seules les affaires ayant abouti à un jugement statuant définitivement sur les droits et obligations des parties ne sont plus pendantes.

[33] En l’espèce, la loi déclaratoire s’appliquera, à moins qu’une *cause*, et non une simple *question*, n’ait été tranchée.

[34] Contrairement à moi, la Juge en chef est d’avis que lorsque le législateur entend supprimer les effets d’un jugement définitif qui tranche une question, il doit l’exprimer clairement (par. 62, 64 et 71). Avec égards, aucune décision de la Cour ne permet d’étayer une telle affirmation. La Juge en chef se fonde uniquement sur la décision *Zadvorny c. Saskatchewan Government Insurance* (1985), 38 Sask. R. 59, de la Cour d’appel de la Saskatchewan pour appuyer le principe qu’elle énonce. Or, pour les motifs que j’exprime dans la présente décision, je ne suis ni lié ni convaincu par cet arrêt. Selon moi, la jurisprudence canadienne et les principes juridiques pertinents empruntent plutôt la direction contraire.

[35] En outre, j’estime qu’il est inutile d’insister sur la clarté du libellé de la loi dans une affaire comme celle-ci alors que personne ne conteste que le législateur avait l’intention de supprimer les effets du jugement entre les parties. Non seulement cette proposition en faveur du langage clair n’est-elle pas soutenue par la jurisprudence de la Cour, mais elle contredit en fait l’objectif de la loi. Grâce à la transcription des débats législatifs, il n’a jamais fait de doute que, lorsqu’il a adopté les dispositions déclaratoires, le législateur visait à contrer les effets du jugement de la Cour d’appel du 2 avril 2008 de manière à protéger les retraités. En tout respect pour l’opinion contraire, une approche qui ignorerait cette intention manifeste et ne chercherait qu’un libellé clair constituerait une approche, selon moi, trop formaliste, et limiterait d’une manière injustifiée la preuve qui peut être examinée pour apprécier les effets d’une loi déclaratoire.

B. *Did the Régie Err in Applying the Declaratory Legislation?*

(1) Application of the Declaratory Legislation to the Dispute

[36] In the instant case, it is common ground that the provisions introduced into the *SPPA* by Bill 68 are declaratory in nature. Section 319.1 of the *SPPA*, which was enacted at the same time as ss. 14.1 and 228.1, expressly provides that these provisions are declaratory. In addition to this unambiguous language, the circumstances of their enactment show that the legislature intended them to be declaratory. It can be seen from the debate that led up to their enactment that the legislature's objective was to overrule the Court of Appeal's decision in order to protect the plan's members and beneficiaries and to ensure that the decision in question would not become a precedent that would be binding on the courts in pending and future cases.

[37] Since the declaratory nature of the provisions at issue in this appeal and the implications of that nature are not challenged by any of the parties, the question of the applicability of those provisions hinges on whether the dispute between the parties was pending when they were enacted. Put more simply, what must be determined is whether the appeal concerns a decided case, or merely a decided issue.

[38] Given that both the Régie and the intervener Attorney General of Quebec base their argument that this case was pending on the Régie's 2008 application for leave to appeal to this Court, I should make it clear that that application is not the basis for my finding that the case was pending at the relevant time. Although this Court clearly stated in *Western Minerals* that a case in which a final judgment has been rendered but an appeal from that judgment is pending qualifies as a pending case for the purpose of the application of declaratory legislation, that is not the only way for a case to qualify as one. Rather, as I explained above, the key factor in finding a case to be pending is the absence of a final determination of the rights and obligations of the parties. Like

B. *La Régie a-t-elle commis une erreur en appliquant la loi déclaratoire?*

(1) Application de la loi déclaratoire au litige

[36] En l'espèce, nul ne conteste la nature déclaratoire des dispositions introduites dans la *LRCR* par le projet de loi 68. L'article 319.1 de la *LRCR*, adopté en même temps que les art. 14.1 et 228.1, énonce expressément que ces dispositions sont déclaratoires. Au libellé sans équivoque de cette disposition s'ajoutent les circonstances de leur adoption, qui témoignent de l'intention du législateur qu'elles soient déclaratoires. Il ressort des délibérations ayant mené à leur adoption que le législateur voulait infirmer l'arrêt de la Cour d'appel afin de protéger les participants et bénéficiaires du Régime et d'empêcher que la décision n'acquière valeur de précédent et ne lie les tribunaux dans les affaires pendantes ou futures.

[37] Puisque ni le caractère déclaratoire des dispositions en cause ni les effets de ce caractère déclaratoire ne sont contestés, l'enjeu de l'applicabilité de ces dispositions en l'espèce dépend de la question de savoir si le différend était pendant lorsqu'elles ont été adoptées. Plus simplement, il nous faut déterminer si l'appel concerne en l'espèce une affaire jugée ou simplement une question tranchée.

[38] La Régie et le procureur général du Québec fondent leur argumentation sur le fait que l'affaire était pendante, puisque la Régie avait présenté en 2008 une demande d'autorisation d'appel à notre Cour. Je tiens donc à préciser que ma conclusion selon laquelle l'affaire était pendante à l'époque pertinente ne dépend pas de l'existence de cette demande d'autorisation d'appel. Bien que l'arrêt *Western Minerals* de notre Cour pose clairement que, pour l'application d'une loi déclaratoire, est pendante une affaire tranchée par un jugement définitif dont l'appel est pendant, il ne s'agit pas là du seul facteur qui détermine si une affaire peut être considérée comme pendante. Ainsi que je l'ai expliqué, le facteur déterminant à cet égard est

a case that has been appealed, one that has been remitted to a lower court is also a pending case.

[39] On June 20, 2008, when the declaratory provisions came into force, the case between the parties was pending. Although the Court of Appeal's judgment of April 2, 2008 had acquired "[t]he authority of a final judgment (*res judicata*)" in the sense of art. 2848 of the *Civil Code of Québec*, S.Q. 1991, c. 64, it did not fully and definitively adjudicate the rights and obligations of the parties that resulted from the two partial terminations. As I mentioned above, a pending case is one in which a final and irrevocable judgment determining the parties' rights and obligations has not yet been rendered. A final judgment on an issue in a case that falls short of a resolution of the case on its merits does not preclude an authority responsible for the final determination of the parties' rights and obligations from applying declaratory legislation that has been enacted since that judgment.

[40] In coming to this conclusion, I do not mean to call into question the capital importance of the doctrine of *res judicata* to the administration of justice. The purpose of *res judicata* is to prevent the relitigation of claims that have already been decided by a court of competent jurisdiction. However, it seems to me that a decision to extend this doctrine by applying it to the unique circumstances of this case would encroach unduly upon the legislature's prerogative to nullify the effects of a final judgment that would otherwise be binding as between the parties. Put more simply, whereas *res judicata* can preclude a party from asking a court to undo the effects of a judgment involving a decided issue, it precludes the *legislature* from undoing the effects of a judgment only if the judgment amounts to a decided case.

[41] In light of this Court's existing jurisprudence, only a final judgment on the merits of the case would preclude the application of an interpretation set out in declaratory legislation.

plutôt l'absence d'un jugement définitif statuant sur les droits et obligations des parties. Tout comme les causes qui font l'objet d'un appel, les affaires renvoyées devant un tribunal d'instance inférieure sont aussi pendantes.

[39] Le 20 juin 2008, à l'entrée en vigueur des dispositions déclaratoires, le litige entre les parties était pendant. Bien que l'arrêt du 2 avril 2008 de la Cour d'appel eût acquis « [l]'autorité de la chose jugée » au sens de l'art. 2848 du *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, ch. 64, il ne statuaient pas entièrement et définitivement sur les droits et obligations des parties découlant des deux terminaisons partielles. Je le répète, est pendante une affaire qui n'a pas été tranchée par un jugement définitif et irrévocable statuant sur les droits et obligations des parties. Un jugement définitif qui tranche une question sans résoudre le litige au fond n'empêche pas le décideur de qui relève la décision définitive sur les droits et obligations des parties d'appliquer une loi déclaratoire adoptée postérieurement à ce jugement.

[40] En concluant de la sorte, je ne souhaite pas remettre en question l'importance capitale, pour l'administration de la justice, de la doctrine de l'autorité de la chose jugée. Cette doctrine vise à éviter la réouverture des affaires déjà jugées par un tribunal compétent. Toutefois, j'estime qu'étendre la portée de cette doctrine et l'appliquer aux circonstances particulières de l'espèce empiéterait indûment sur la prérogative du législateur d'écarter les effets d'un jugement définitif qui lierait par ailleurs les parties. En termes plus simples, alors que l'autorité de la chose jugée peut empêcher une partie de demander à un tribunal d'annuler les effets d'une décision qui tranche une question, elle empêche seulement le *législateur* d'annuler l'effet d'une décision qui tranche une affaire.

[41] Selon la jurisprudence de la Cour, seul un jugement définitif rendu sur le fond de l'affaire ferait obstacle à l'application d'une interprétation formulée dans une loi déclaratoire.

[42] The Court of Appeal's decision resulted in a final determination only on the question of law relating to the interpretation of certain provisions of the Rules and their compatibility with the *SPPA*. The court remitted the question of the parties' substantive rights in light of this interpretation to the Régie for determination. As a result, there had been no final resolution of the dispute between the parties as of June 20, 2008. The terms of the partial termination of the Fund had yet to be determined. The case between the parties therefore remained pending when the declaratory provisions came into force, and a competent authority properly charged with resolving the dispute between the parties was entitled to give effect to those provisions in doing so.

[43] Because the Court of Appeal had remitted the matter to it, the Régie was a competent authority properly charged with resolving a pending case when the declaratory provisions came into force. It was therefore open to the Régie to take them into consideration in determining the outcome of that case.

(2) Significance of a Decision to Remit a Matter With Directions

[44] In its judgment of April 2, 2008, the Court of Appeal remitted the matter to the Régie, ordering it to review its decisions in light of the court's reasons. Having discussed the issue of *res judicata* that flowed from the Court of Appeal's decision, I will now turn to the issue of *stare decisis*.

[45] Multi-Markes and Sean Kelly argue that because the Court of Appeal had remitted the matter to the Régie together with a direction, the Régie's jurisdiction was limited and it was bound to apply the law as interpreted by the court regardless of developments subsequent to the court's decision.

[46] This approach is erroneous because it disregards the proper functioning of the principle of *stare decisis*. Where an administrative decision-maker has a duty to follow the directions of a reviewing court, it is on the basis of *stare decisis*: *Canada (Commissioner of Competition) v. Superior Propane Inc.*, 2003 FCA 53, [2003] 3 F.C. 529, at

[42] L'arrêt de la Cour d'appel n'a statué définitivement que sur une question de droit relative à l'interprétation de certaines dispositions des Règles et à leur compatibilité avec la *LRCR*. La cour a renvoyé à la Régie la question des droits substantiels des parties pour qu'elle en décide en tenant compte de cette interprétation. Le 20 juin 2008, le litige entre les parties n'avait donc pas connu de résolution définitive. Les modalités des terminaisons partielles du Régime n'avaient pas encore été établies. Le litige entre les parties était donc toujours pendant lorsque les dispositions déclaratoires sont entrées en vigueur, et l'autorité compétente à qui il appartenait de résoudre le litige entre les parties pouvait alors donner effet aux dispositions déclaratoires.

[43] La Cour d'appel lui ayant renvoyé la cause, la Régie était une autorité compétente à qui il appartenait de trancher une affaire qui était pendante à l'entrée en vigueur des dispositions déclaratoires. Elle pouvait donc tenir compte de ces dispositions pour statuer sur l'affaire.

(2) Portée d'une décision portant renvoi d'une affaire et assortie de directives

[44] Dans sa décision du 2 avril 2008, la Cour d'appel a renvoyé l'affaire à la Régie en lui ordonnant de réviser ses décisions conformément aux motifs de l'arrêt. Ayant statué sur la question de l'autorité de la chose jugée qui a découlé de la décision de la Cour d'appel, je vais maintenant traiter de la question du *stare decisis*.

[45] Multi-Markes et Sean Kelly soutiennent que, parce que la Cour d'appel avait ordonné le renvoi en donnant des directives, la Régie n'exerçait qu'une compétence limitée et devait appliquer la loi telle que la Cour d'appel l'avait interprétée, sans tenir compte des changements postérieurs à l'arrêt.

[46] Ce raisonnement est erroné parce qu'il se méprend sur la raison d'être du principe du *stare decisis*. Lorsqu'il revient à un décideur administratif de suivre les directives d'une cour de révision, c'est en application du principe du *stare decisis* : *Canada (Commissaire de la concurrence) c. Supérieur Propane Inc.*, 2003 CAF 53, [2003]

para. 54. It is therefore obligated to follow such directions only insofar as they remain good law.

[47] In the case at bar, once the matter had been remitted to the Régie for redetermination, the Régie's jurisdiction was limited only by the principle of *stare decisis*. It was by virtue of *stare decisis* that the Régie was bound to apply the Court of Appeal's interpretation to the case before it. When the declaratory legislation came into force, however, it operated as a part of the jurisprudence and overruled the court's interpretation. This legislation then became the new binding precedent on the question of the interpretation of certain provisions of the *SPPA*. The principle of *stare decisis* dictates, therefore, that changes to the law in the form of declaratory legislation that occur before a final disposition of the litigation will negate the precedential value of directions from the reviewing court that conflict with them. Had the law on this question been changed in the interim by a new precedent from this Court, the Régie would have been bound by this Court's decision in the same way as it is bound by the legislation in question. In the instant case, the declaratory legislation is not ambiguous, and the National Assembly decided unanimously to counter the effect of the Court of Appeal's decision by enabling the Régie to interpret the *SPPA* in a manner consistent with what the legislature considered to be the Act's true objectives. As a result of the legislature's intervention, the Court of Appeal's directions became bad law. Accordingly, the Régie was not only entitled to interpret the *SPPA* in light of the declaratory provisions, it was obligated to do so.

[48] Finally, it should be noted that under the *SPPA*, the Régie was required to apply the correct law and therefore had to adopt the meaning that, according to the declaratory legislation, the law had always had. Since declaratory legislation applies retroactively, the *SPPA* is deemed to have contained the relevant provisions since it was first enacted. Section 202 of the *SPPA* provides that when an employer withdraws from a multi-employer pension plan, the pension committee must file with the Régie "a report establishing the benefits accrued to each member and beneficiary affected and the

3 C.F. 529, par. 54. Le décideur est donc tenu de suivre ces directives dans la seule mesure où elles demeurent juridiquement valables.

[47] En l'espèce, la compétence de la Régie, une fois que l'affaire lui a été renvoyée, n'était limitée que par le principe du *stare decisis*. C'est ce principe qui obligeait la Régie à appliquer à l'affaire dont elle était saisie l'interprétation établie par la Cour d'appel. Toutefois, lorsqu'elle est entrée en vigueur, la loi déclaratoire a pris valeur jurisprudentielle et a infirmé l'interprétation de la Cour d'appel. Cette loi est alors devenue le nouveau précédent obligatoire relativement à l'interprétation de certaines dispositions de la *LRCR*. Ainsi, suivant le principe du *stare decisis*, les modifications juridiques opérées par une loi déclaratoire avant le règlement définitif d'un litige annulent la valeur de précédent des directives d'une cour de révision qui sont contraires. Si un nouveau précédent de notre Cour avait modifié entre-temps le droit relatif à la question litigieuse, la Régie aurait été liée par l'arrêt de notre Cour tout comme elle est liée par la loi en question. En l'espèce, la loi déclaratoire n'est pas ambiguë et l'Assemblée nationale a décidé unanimement de contrer l'effet de la décision de la Cour d'appel en permettant à la Régie d'interpréter la *LRCR* conformément à ce que le législateur considérait être les véritables objectifs de cette loi. L'intervention du législateur a donc privé les directives de la Cour d'appel de leur validité juridique. En conséquence, la Régie n'était pas seulement habilitée à interpréter la *LRCR* en fonction des dispositions déclaratoires, elle en avait l'obligation.

[48] Enfin, il faut signaler qu'il incombait à la Régie, aux termes de la *LRCR*, de donner effet au droit applicable, et elle devait donc attribuer à la *LRCR* le sens que celle-ci avait toujours eu, selon la loi déclaratoire. Les lois déclaratoires ayant une portée rétroactive, la *LRCR* est réputée avoir inclus les dispositions en cause depuis son adoption. Selon l'art. 202 de la *LRCR*, lorsqu'un employeur se retire d'un régime de retraite interentreprises, le comité de retraite doit transmettre à la Régie « un rapport établissant les droits de chacun des participants et bénéficiaires visés ainsi que leur valeur ». Selon

value thereof”. Pursuant to s. 203, the Régie may not authorize the withdrawal unless this report is in conformity with the *SPPA*. Although the Régie’s statutory obligation to issue a certificate in conformity with the law is not the main source of its authority to disregard the Court of Appeal’s decision, this obligation certainly lends support to the proposition that the Régie may not apply bad law.

VI. Conclusion

[49] For these reasons, I would allow the appeal with costs throughout.

The reasons of McLachlin C.J. and Fish J. were delivered by

THE CHIEF JUSTICE (dissenting) —

I. Introduction

[50] In accordance with the rule of law principle, all administrative decision-makers are subject to judicial review by courts of inherent jurisdiction. “The function of judicial review is . . . to ensure the legality, the reasonableness and the fairness of the administrative process and its outcomes” (*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at para. 28). An administrative decision-maker does not have the power to second-guess the final judgment of a court of inherent jurisdiction regarding the legality of its decisions. This would in effect undermine the process of judicial review, and threaten the rule of law. I am concerned that the reasons of the majority in the present appeal do just that. They allow the Régie des rentes du Québec (“Régie”) to disregard clear instructions from the Quebec Court of Appeal, and to re-visit an issue that — as between the parties to this appeal — had been definitively settled by the courts.

[51] I agree with my colleague Wagner J. that the legislature has the power to enact declaratory provisions which have a retroactive effect, and that such provisions apply to all pending cases. However, with respect for the contrary opinion, these propositions do not resolve the present appeal. At the heart of this

l’art. 203 de la même loi, la Régie ne peut autoriser le retrait si le rapport n’est pas conforme à la *LRCR*. Bien que l’obligation légale de la Régie de délivrer un certificat conformément à la loi ne soit pas ce qui l’habilite principalement à passer outre à la décision de la Cour d’appel, cette obligation permet certainement d’affirmer que la Régie ne peut appliquer une règle de droit invalide.

VI. Conclusion

[49] Pour ces motifs, je suis d’avis d’accueillir le pourvoi avec dépens dans toutes les cours.

Version française des motifs de la juge en chef McLachlin et du juge Fish rendus par

LA JUGE EN CHEF (dissidente) —

I. Introduction

[50] Conformément au principe de la primauté du droit, toutes les décisions administratives sont assujetties au contrôle des cours de compétence inhérente. « Le contrôle judiciaire [. . .] vise à assurer la légalité, la rationalité et l’équité du processus administratif et de la décision rendue » (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 28). Les décideurs administratifs n’ont pas le pouvoir de remettre en question le jugement définitif rendu sur la légalité de leurs décisions par une cour de compétence inhérente, car le processus de contrôle judiciaire s’en trouverait alors compromis et la primauté du droit menacée. Je crains que les motifs de la majorité en l’espèce n’aient exactement cet effet. Ils permettent en effet à la Régie des rentes du Québec (« Régie ») de passer outre aux directives claires de la Cour d’appel du Québec et de rouvrir une question qui, pour les parties au présent pourvoi, a été définitivement tranchée par les tribunaux judiciaires.

[51] Comme mon collègue le juge Wagner, je suis d’avis que le législateur a le pouvoir d’édicter des dispositions déclaratoires de portée rétroactive et que de telles dispositions s’appliquent à toutes les affaires pendantes. Mais, en tout respect pour l’opinion contraire, j’estime que ces principes ne

appeal is the question of whether an administrative decision-maker can ignore the directions of a court that has supervisory jurisdiction over it, and effectively reinstate its original decision after it has been overturned in the course of judicial review. In my view, the answer to this question is no.

II. Facts and Judicial History

[52] I rely on my colleague's apt summary of the facts and judicial history relevant to this appeal.

III. Analysis

A. *The Quebec Court of Appeal Definitively Settled the Legal Issue in Dispute*

[53] It is a settled principle that laws can take effect retroactively, so long as the legislature indicates its intention in clear statutory language. In this way, the legislature can change the outcome of a legal dispute, by enacting provisions which apply to a *pending case*. As the British Columbia Court of Appeal stated in *Barbour v. University of British Columbia*, 2010 BCCA 63, 282 B.C.A.C. 270, leave to appeal refused, [2010] 1 S.C.R. vi:

We consider it is clear in Canada that the Legislature may enact legislation that has the effect of retroactively altering the law applicable to a dispute. While a Legislature may not interfere with the Court's adjudicative role, it may amend the law which the court is required to apply in its adjudication. [para. 32]

(See also *British Columbia v. Imperial Tobacco Canada Ltd.*, 2005 SCC 49, [2005] 2 S.C.R. 473, at paras. 69-72; *Société canadienne de métaux Reynolds ltée v. Québec (Sous-ministre du Revenu)*, [2004] R.D.F.Q. 45 (C.A.), at paras. 16-17.)

[54] However, retroactive laws do not apply to pending legal disputes of their own force. They fall to be applied by the administrative decision-makers or courts that have jurisdiction to resolve the matters in dispute. When a retroactive law comes into force

suffisent pas pour décider du présent pourvoi. La question fondamentale qui se pose en l'espèce est celle de savoir si un décideur administratif peut faire abstraction des directives d'une cour exerçant sur lui un pouvoir de surveillance et rétablir en substance sa décision initiale annulée à l'issue du contrôle judiciaire. J'estime qu'il faut y répondre par la négative.

II. Faits et historique judiciaire

[52] Je m'en tiendrai à l'excellent exposé des faits et de l'historique judiciaire formulé par mon collègue.

III. Analyse

A. *La Cour d'appel du Québec a statué définitivement sur la question de droit en litige*

[53] Il est de droit constant qu'une loi puisse rétroagir si le législateur a clairement exprimé cette intention dans la loi. Ainsi, le législateur peut, en édictant des dispositions applicables à une *affaire pendante*, modifier l'issue d'un litige. Comme la Cour d'appel de la Colombie-Britannique l'a affirmé dans *Barbour c. University of British Columbia*, 2010 BCCA 63, 282 B.C.A.C. 270, autorisation d'appel refusée, [2010] 1 R.C.S. vi :

[TRADUCTION] Nous estimons qu'il est clair, au Canada, que le législateur peut édicter des lois ayant pour effet de modifier rétroactivement le droit applicable à un litige. Le législateur, bien qu'il ne puisse s'immiscer dans le rôle de la Cour de trancher des litiges, peut modifier la loi que la Cour doit appliquer dans l'exercice de cette fonction. [par. 32]

(Voir aussi *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2005 CSC 49, [2005] 2 R.C.S. 473, par. 69-72; *Société canadienne de métaux Reynolds ltée c. Québec (Sous-ministre du Revenu)*, [2004] R.D.F.Q. 45 (C.A.), par. 16-17.)

[54] Toutefois, les lois rétroactives ne s'appliquent pas d'elles-mêmes aux litiges pendants. Elles doivent être appliquées par les tribunaux administratifs ou judiciaires ayant compétence pour statuer sur les points en litige. Lorsqu'une loi rétroactive

while a case is being appealed, it falls to be applied by whatever level of appellate court is seized of the matter at that time. This principle was recognized in *Western Minerals Ltd. v. Gaumont*, [1953] 1 S.C.R. 345, where Cartwright J. stated:

. . . I think it clear that the Appellate Division would be bound to give effect to a Statute, passed after the judgment from which the appeal is taken but before the hearing or decision of the appeal, declaring what the law is and always has been and so, of necessity, declaring what it was at the time of the trial. [Emphasis added; p. 369.]

The Alberta Court of Appeal made the same point in *CNG Producing Co. v. Alberta (Provincial Treasurer)*, 2002 ABCA 207, 317 A.R. 171:

Although retroactive legislation applies to pending cases, it does not apply to cases that have reached the stage of an entered judgment. If, however, a judgment has been entered following the trial of an action and the Legislature enacts a retroactive statute prior to the hearing of an appeal, then the outcome of the appeal may turn on the new statute . . . [Emphasis added; para. 48.]

[55] Once all avenues of appeal have been exhausted, the authority of *res judicata* applies to preclude parties from re-litigating an issue that has been decided on the merits. This is so even if the legislature has changed the law retroactively and, as a result, the final judgment now contains an error in law. Indeed, “the authority of *res judicata* exists even when there is an error in the judgment” (*Roberge v. Bolduc*, [1991] 1 S.C.R. 374, at p. 403).

[56] In the present case, only the Supreme Court of Canada, before which an application for leave to appeal was pending at the time of the coming into force of the retroactive provisions, had the jurisdiction to apply the provisions to resolve the dispute between Multi-Marques and the pension beneficiaries. Once it denied leave to appeal, all avenues of appeal were exhausted. Consequently, the Quebec Court of Appeal’s judgment acquired the authority of *res judicata* between the parties with respect to the issue of whether the employer’s funding obligations could be limited by clauses 9.12 and 9.13

entre en vigueur pendant qu’une cause est portée en appel, il appartient à la juridiction d’appel alors saisie de l’appliquer. Ce principe a été reconnu dans *Western Minerals Ltd. c. Gaumont*, [1953] 1 R.C.S. 345, où le juge Cartwright a indiqué ce qui suit :

[TRADUCTION] . . . je crois que la Division d’appel serait clairement tenue de donner effet à une loi, adoptée postérieurement à la date du jugement porté en appel, mais avant l’audition de l’appel ou la décision d’appel, qui déclarerait ce qu’est et a toujours été le droit et, par voie de conséquence, ce qu’il était au moment du procès. [Je souligne; p. 369.]

La Cour d’appel de l’Alberta a réitéré ce principe dans *CNG Producing Co. c. Alberta (Provincial Treasurer)*, 2002 ABCA 207, 317 A.R. 171 :

[TRADUCTION] Une loi rétroactive s’applique aux affaires pendantes, mais non aux affaires ayant franchi l’étape du jugement. Toutefois, si une affaire a été instruite et jugée et si une loi rétroactive est édictée avant l’instruction d’un appel, l’issue de l’appel peut alors dépendre de la nouvelle loi . . . [Je souligne; par. 48.]

[55] Lorsque toutes les voies d’appel sont épuisées, le principe de l’autorité de la chose jugée s’applique et empêche les parties de remettre en cause une question qui a été tranchée au fond. Il en est ainsi même si le législateur a modifié la loi rétroactivement, de sorte que le jugement définitif renferme alors une erreur de droit. En effet, « l’autorité de la chose jugée existe même dans le cas où le jugement est entaché d’erreur » (*Roberge c. Bolduc*, [1991] 1 R.C.S. 374, p. 403).

[56] En l’espèce, seule la Cour suprême du Canada, qui était saisie d’une demande d’autorisation d’appel à la date où les dispositions rétroactives sont entrées en vigueur, avait compétence pour appliquer les dispositions en vue de trancher le différend opposant Multi-Marques aux bénéficiaires du régime de retraite. Le rejet de cette demande a épuisé toutes les voies d’appel. Le jugement de la Cour d’appel du Québec a donc acquis l’autorité de la chose jugée entre les parties concernant la question de savoir si les art. 9.12 et 9.13 des règles du Bakery and Confectionery Union and

of the Rules and Regulations for the Bakery and Confectionery Union and Industry Canadian Pension Fund (the “Pension Fund’s Rules”) (2008 QCCA 597, [2008] R.J.Q. 853, leave to appeal refused, [2008] 3 S.C.R. ix).

[57] My colleague Wagner J. contends that the declaratory provisions applied to the dispute at hand, because it was a “pending case”. He recognizes that disputes in which there has been a final determination of *all* the rights and obligations of the parties are beyond the reach of declaratory provisions. However, he argues that so long as there remain issues — no matter their nature — to be determined, declaratory provisions will apply to the dispute and may negate any final judgments which have definitively resolved certain of the legal questions at issue.

[58] In this appeal, the precise monetary liability of the employer was not determined by the Court of Appeal’s disposition, and the matter was remitted back to the Régie for a computation of that liability. In my colleague’s view, this sufficed for the dispute to remain a “pending case” and for the declaratory provisions to apply.

[59] I cannot agree. Courts interpret and apply declaratory laws restrictively. These laws apply to pending cases, but do not reopen decided cases (*Western Minerals*, at p. 370). The application of declaratory laws is closely tied to the appeal process — they do not apply to a dispute once all avenues of appeal have been exhausted. This restrictive interpretation and application of declaratory laws is intended to preserve stability and certainty in the legal system. It recognizes that judicial determinations which have been obtained by parties after a full appeal process should not be lightly disturbed.

[60] In my view, the rationale for applying declaratory laws restrictively suggests that my colleague’s distinction between (i) a final judgment, and (ii) a final judgment that definitively determines *all* rights and obligations of the parties (Wagner J.,

Industry Canadian Pension Fund (les « Règles ») pouvaient restreindre les obligations de l’employeur en matière de financement (2008 QCCA 597, [2008] R.J.Q. 853, demande d’autorisation d’appel rejetée, [2008] 3 R.C.S. ix).

[57] Selon mon collègue le juge Wagner, les dispositions déclaratoires s’appliquaient à ce litige parce qu’il s’agissait d’une « affaire pendante ». Il reconnaît que les dispositions déclaratoires ne peuvent s’appliquer aux litiges dans lesquels une cour a statué définitivement sur *tous* les droits et les obligations des parties. Il affirme toutefois que dès lors qu’il reste des questions à trancher — quelle que soit leur nature — les dispositions déclaratoires s’appliquent au litige et peuvent écarter tout jugement qui a statué définitivement sur certaines des questions juridiques en cause.

[58] En l’espèce, la décision de la Cour d’appel n’a pas établi à combien se chiffre précisément l’obligation pécuniaire de l’employeur, et la cour a renvoyé l’affaire à la Régie pour qu’elle le fasse. De l’avis de mon collègue, cela suffisait pour que le litige reste une « affaire pendante » et pour que s’appliquent les dispositions déclaratoires.

[59] Je ne saurais être d’accord. Les tribunaux interprètent et appliquent de façon restrictive les lois déclaratoires. Ces lois s’appliquent aux affaires pendantes, mais n’opèrent pas la réouverture des affaires déjà jugées (*Western Minerals*, p. 370). L’application des lois déclaratoires est étroitement liée au processus d’appel — ces lois ne s’appliquent pas à un litige lorsque toutes les voies d’appel sont épuisées. Le principe de l’interprétation et de l’application restrictives des lois déclaratoires vise à préserver la stabilité et la certitude au sein du système juridique. Il indique qu’il ne faut pas modifier à la légère les décisions judiciaires qu’ont obtenues les parties à l’issue de tous les recours d’appel.

[60] À mon avis, la raison d’être de l’application restrictive des lois déclaratoires porte à croire que la distinction que fait mon collègue entre (i) un jugement définitif et (ii) un jugement statuant définitivement sur *tous* les droits et obligations des

at para. 30), is inappropriate in this context. Nor, in my respectful view, is there any legal authority to support my colleague's distinction. A judgment which definitively settles a contested legal issue as between the parties is no less worthy of being protected from the retroactive effects of declaratory laws than a judgment which settles all rights and obligations in dispute.

[61] The present appeal illustrates this. The Quebec Court of Appeal found that the Pension Fund's Rules effectively limited the employer's funding obligations, and the Supreme Court of Canada declined to interfere with that conclusion. Following this conclusive determination, what remained were the rather clerical tasks of collecting actuarial reports and computing the precise monetary liability of the employer — tasks which were left to the Régie, as they fell within its area of specialization. There were no longer any avenues of appeal through which the Quebec Court of Appeal's conclusions on the employer's funding obligations could be challenged. The parties had sought a final determination of the issue and had obtained it, running up the appellate ladder in the process. Yet the application of declaratory provisions reopened litigation of a dispute whose core issues had been definitively determined, leading the parties back up the appellate ladder. This is precisely what the well-settled principle of applying declaratory laws restrictively is meant to prevent.

[62] My colleague also relies heavily on the intent of the legislature, which he contends was specifically to negate the effects of the Court of Appeal's judgment as between the parties. I agree that, in theory, the legislature has the power to extinguish all the effects of a judgment. However, to infer that the legislature intended to extinguish the effects of a judgment as between the parties — an extraordinary step — clear language is required. The declaratory law in this case does not contain such language.

parties (motifs du juge Wagner, par. 30) est inopportune dans ce contexte. Et, à mon humble avis, aucun fondement légal n'appuie cette distinction que fait mon collègue. Un jugement qui tranche définitivement un point de droit sur lequel les parties s'opposent ne mérite pas moins d'être soustrait aux effets rétroactifs d'une loi déclaratoire qu'un jugement statuant sur tous les droits et les obligations en litige.

[61] C'est ce qu'illustre le présent pourvoi. La Cour d'appel du Québec a conclu que les Règles du régime de pension limitaient effectivement les obligations de l'employeur en matière de financement, et la Cour suprême du Canada n'a pas jugé bon d'intervenir dans cette décision. Après ce jugement décisif, seules demeuraient les tâches plutôt administratives de réunir les rapports actuariels et de calculer le montant exact de l'obligation pécuniaire de l'employeur — des tâches qui relevaient du domaine de spécialisation de la Régie et que la cour a laissées à cette dernière. Il n'existait plus aucune voie d'appel permettant de contester les conclusions de la Cour d'appel du Québec relatives aux obligations de l'employeur en matière de financement. Les parties avaient demandé et obtenu une décision définitive sur la question, en se rendant jusqu'au tribunal de dernier recours. Pourtant, l'application des dispositions déclaratoires a rouvert l'examen d'un litige dont les principales questions avaient été définitivement résolues et a ramené les parties à gravir tous les échelons des recours d'appel. C'est précisément ce que vise à prévenir le principe bien établi de l'interprétation restrictive des lois déclaratoires.

[62] En outre, mon collègue s'appuie fortement sur l'intention du législateur qui, selon lui, voulait spécifiquement annuler les effets du jugement de la Cour d'appel à l'égard des parties. Je suis d'accord pour dire qu'en théorie, le législateur a le pouvoir d'annuler tous les effets d'un jugement. Toutefois, pour inférer que le législateur voulait annuler les effets d'un jugement à l'égard des parties — une mesure extraordinaire — son intention doit être exprimée clairement dans la loi. Or, les termes de la loi déclaratoire en l'espèce n'expriment pas clairement cette intention.

[63] It is useful to distinguish between the different effects produced by a judgment. One effect of a final judgment is to create a precedent that courts and tribunals must follow. This effect is called *stare decisis*: “. . . a court must follow earlier judicial decisions when the same points arise again in litigation”, unless or until such decisions are revisited or overruled by a higher court (*Black’s Law Dictionary* (9th ed. 2009); *Woods Manufacturing Co. v. The King*, [1951] S.C.R. 504, at p. 515). A second effect of a binding judgment is to fix the rights and obligations of the parties, rendering the issue in dispute *res judicata*.

[64] It is sufficient for the legislature to say that a law is “declaratory” in order to deprive contrary jurisprudence of its precedential value. However, it takes more explicit language to infer that the legislature intended to deprive a final judgment of its authority of *res judicata* as between the parties to a dispute where all avenues of appeal have been exhausted. As the Saskatchewan Court of Appeal stated in *Zadvorny v. Saskatchewan Government Insurance* (1985), 38 Sask. R. 59:

To change a law of general application, retroactively, is one thing; to legislate the extinguishment of a judgment is another. To satisfy us that the Legislature intended to deprive the respondent of his judgment . . . would take the clearest of language. [para. 9]

(Cited with approval in *Hornby Island Trust Ctee. v. Stormwell* (1988), 30 B.C.L.R. (2d) 383, at p. 392.)

In the present case, the legislature chose not to use language that specifically provided for the extinguishment of the Court of Appeal’s judgment. In the absence of such language, it is appropriate to construe the provisions restrictively, as only depriving the judgment of its precedential value.

[65] In summary, I am of the view that there is no principled basis on which to conclude that declaratory laws apply to judicial determinations for

[63] Il est utile de faire une distinction entre les différents effets que produit un jugement. Un jugement définitif a notamment pour effet de créer un précédent que doivent suivre les tribunaux judiciaires ou administratifs. C’est l’effet que l’on appelle le *stare decisis* : [TRADUCTION] « . . . les tribunaux saisis de nouveau d’une question donnée doivent rendre des décisions conformes à celles qu’ils ont déjà rendues », jusqu’à ce que les décisions soient réexaminées ou infirmées par un tribunal supérieur (*Black’s Law Dictionary* (9^e éd. 2009); *Woods Manufacturing Co. c. The King*, [1951] R.C.S. 504, p. 515). Un jugement définitif a aussi pour effet d’établir les droits et obligations des parties, ce qui confère à la question en litige l’autorité de la chose jugée.

[64] Il suffit pour le législateur de dire qu’une loi est « déclaratoire » pour priver de sa valeur précédente une jurisprudence contraire. Cependant, il faut un libellé plus explicite pour inférer que le législateur a voulu priver de l’autorité de la chose jugée un jugement définitif à l’égard des parties à un litige lorsque toutes les voies d’appel ont été épuisées. Comme la Cour d’appel de la Saskatchewan l’a affirmé dans *Zadvorny c. Saskatchewan Government Insurance* (1985), 38 Sask. R. 59 :

[TRADUCTION] Modifier rétroactivement une loi d’application générale est une chose; annuler un jugement par voie législative en est une autre. Pour nous convaincre que le législateur entendait priver l’intimé de son jugement, [. . .] il faudrait qu’il l’eût exprimé dans les termes les plus clairs. [par. 9]

(Cité avec approbation dans *Hornby Island Trust Ctee. c. Stormwell* (1988), 30 B.C.L.R. (2d) 383, p. 392.)

En l’espèce, le législateur a choisi de ne pas employer des termes indiquant spécifiquement qu’il annulait le jugement de la Cour d’appel. En l’absence de tels termes, il convient d’interpréter les dispositions restrictivement et de conclure qu’elles ne privent le jugement que de sa valeur de précédent.

[65] En résumé, je suis d’avis qu’aucun principe de droit ne permet de conclure que les lois déclaratoires s’appliquent aux décisions judiciaires pour

which all avenues of appeal have been exhausted, but which fall short of determining every issue in dispute. This runs counter to the principle that declaratory provisions must be interpreted and applied restrictively, and to the correlative principle that clear statutory language is required to extinguish the effects of a judgment as between the parties. It follows that the Court of Appeal's judgment was final and binding: the Régie had [TRANSLATION] "to review its decisions . . . in conformity with" the Court of Appeal determination that clauses 9.12 and 9.13 of the Pension Fund's Rules operated to limit the employer's funding obligations (see para. 108 of the Court of Appeal's reasons).

B. The Régie Had No Jurisdiction to Overturn the Court of Appeal's Final Judgment

[66] The Régie had no jurisdiction to revise the Court of Appeal's decision and apply more recent legal developments to come to a different conclusion. The Régie was only seized of the case again because the Court of Appeal had remitted the matter to it with directions. I am willing to accept — as my colleague Wagner J. appears to argue — that a court's remission of a matter with directions to a decision-maker may sometimes revive that decision-maker's original jurisdiction over the matter, which would allow the legal issues in dispute to be considered afresh. However, in my view, this only happens if the substance of the court's directions *requires* the decision-maker to commence a fresh review of the legal matter. Here, the substance of the Court of Appeal's directions was that the Régie should compute the employer's precise monetary liability in light of the principle that the employer's funding obligations were limited by clauses 9.12 and 9.13 of the Pension Fund's Rules. The directions did not require the Régie to redetermine the substantive rights and obligations of the employer and of the fund beneficiaries. In so doing, the Régie acted without jurisdiction.

[67] Orders remitting a matter to an administrative decision-maker with directions can take many

lesquelles toutes les voies d'appel ont été épuisées, mais qui ne statuent pas sur toutes les questions en litige. Une telle conclusion irait à l'encontre du principe voulant que les dispositions déclaratoires doivent recevoir une interprétation et une application restrictives, et à l'encontre du principe corrélatif suivant lequel un texte législatif clair est nécessaire pour annuler les effets d'un jugement à l'égard des parties. Il s'ensuit que le jugement de la Cour d'appel était définitif et exécutoire : il fallait que la Régie « révise ses décisions [. . .] en se conformant » à la décision de la Cour d'appel selon laquelle les art. 9.12 et 9.13 des Règles limitaient les obligations de l'employeur en matière de financement (voir les motifs de la Cour d'appel, par. 108).

B. La Régie n'avait pas compétence pour infirmer le jugement définitif de la Cour d'appel

[66] La Régie n'avait pas compétence pour réviser la décision de la Cour d'appel et formuler une conclusion différente en appliquant des dispositions législatives plus récentes. Elle n'était saisie de nouveau de l'affaire que parce que la Cour d'appel la lui avait renvoyée avec des directives. Je suis prête à reconnaître — comme semble l'affirmer mon collègue le juge Wagner — que le renvoi d'une affaire au décideur administratif accompagné de directives puisse parfois faire renaître la compétence initiale de ce dernier, ce qui lui permettrait de reprendre du début l'examen des questions juridiques en litige. Toutefois, cela ne se produit, selon moi, que si les directives *obligent* le tribunal administratif à reprendre l'examen de ces questions. En l'espèce, la Cour d'appel donnait essentiellement instruction à la Régie de chiffrer précisément l'obligation pécuniaire de l'employeur en tenant pour acquis que les art. 9.12 et 9.13 des Règles limitaient l'obligation de l'employeur en matière de financement. Les directives n'exigeaient pas que la Régie se prononce de nouveau sur les droits et obligations substantiels de l'employeur et des bénéficiaires du régime et, en le faisant, la Régie a agi sans compétence.

[67] Les ordonnances portant renvoi d'une affaire à un décideur administratif et comportant des

shapes. A court's directions must be interpreted in light of the totality of their content and of the context in which they were given (*Shuchuk v. Workers' Compensation Board Appeals Commission (Alta.)*, 2012 ABCA 50, 522 A.R. 336, at para. 23).

[68] In *Canada (Commissioner of Competition) v. Superior Propane Inc.*, 2003 FCA 53, [2003] 3 F.C. 529, at para. 54, Rothstein J.A. (as he then was) stated that clarifications of the law contained in a court's directions bind lower courts and tribunals pursuant to the principle of *stare decisis*. In other words, the directions function as judicial precedents. My colleague Wagner J. infers from this principle that directions can be displaced by any change in the law which renders the legal substance of the directions erroneous.

[69] In my view, this conclusion is overbroad and does not apply in all cases of remission with directions. It is important to consider the substance of the directions. In some cases, directions merely clarify the law, and require the tribunal to determine legal matters afresh in accordance with these clarifications (D. J. M. Brown and J. M. Evans, with the assistance of C. E. Deacon, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (loose-leaf), at pp. 5-36 to 5-41). This was the case in *Superior Propane*, where the Federal Court of Appeal had clarified the methodology that the Competition Tribunal should use to determine whether a merger would substantially prevent or lessen competition, and had remitted to the Tribunal the legal matter of whether the merger at issue did in fact prevent or lessen competition. In these cases, the directions function as judicial precedents — it may well be that subsequent changes in the law will render the clarifications erroneous and that the directions will no longer bind the administrative decision-maker.

[70] However, in other cases, directions may in fact contain substantive determinations of the rights

directives peuvent prendre diverses formes. Les directives judiciaires doivent être interprétées au regard de tout leur contenu et du contexte dans lequel elles sont données (*Shuchuk c. Workers' Compensation Board Appeals Commission (Alta.)*, 2012 ABCA 50, 522 A.R. 336, par. 23).

[68] Dans l'arrêt *Canada (Commissaire de la concurrence) c. Supérieur Propane Inc.*, 2003 CAF 53, [2003] 3 C.F. 529, par. 54, le juge Rothstein (maintenant juge de notre Cour) a indiqué qu'en application du principe du *stare decisis*, les clarifications juridiques figurant dans des directives judiciaires lient les juridictions inférieures et les tribunaux administratifs. Autrement dit, les directives ont valeur de précédent. Mon collègue le juge Wagner infère de ce principe que les directives peuvent devenir sans effet par suite de tout changement du droit les rendant juridiquement erronées.

[69] À mon avis, il tire une conclusion trop large qui ne s'applique pas à tous les cas de renvoi assorti de directives. Il est important de tenir compte de la teneur des directives. Dans certains cas, les directives clarifient simplement le droit et exigent du tribunal administratif qu'il pose un nouveau regard sur les questions juridiques en fonction de ces clarifications (D. J. M. Brown et J. M. Evans, avec la collaboration de C. E. Deacon, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles), p. 5-36 à 5-41). C'était le cas dans l'affaire *Supérieur Propane*, dans laquelle la Cour d'appel fédérale avait précisé la méthodologie que le Tribunal de la concurrence devait suivre pour déterminer si un fusionnement empêcherait ou diminuerait sensiblement la concurrence, et elle avait renvoyé au Tribunal la question juridique de savoir si le fusionnement en cause empêchait ou diminuait effectivement la concurrence. Dans de tels cas, les directives ont valeur de précédent — il est bien possible que des changements subséquents dans l'état du droit rendent les clarifications erronées et que les directives cessent de lier le décideur administratif.

[70] Dans d'autres cas, toutefois, les directives peuvent effectivement renfermer des conclusions

and obligations of parties, and require the administrative decision-maker to give effect to those rights and obligations. In these cases, the court's determination of the rights and obligations of the parties attracts the authority of *res judicata*. To conclude otherwise is to deprive the process of judicial review of finality and to put administrative decision-makers on an equal footing with the courts that exercise supervisory jurisdiction over them.

[71] In the present case, there was no authority for the Régie's purported jurisdiction to determine afresh whether Multi-Markes' funding obligations were limited by clauses 9.12 and 9.13 of the Pension Fund's Rules. As discussed, the Court of Appeal's directions did not instruct the Régie to determine the matter afresh. Nor does the Régie's enabling statute contain any provisions that allow it to review a matter on which a higher court has passed judgment. The Régie points to s. 26 of its enabling statute, which holds that the Régie "may, on its own initiative, revise or cancel any decision" (*An Act respecting the Québec Pension Plan*, R.S.Q., c. R-9). However, this provision merely grants the Régie a plenary jurisdiction, and absent clear legislative language it cannot have been intended to allow the Régie to circumvent the process of judicial review and side-step directions from a higher court (*Shuchuk*, at para. 37).

[72] As discussed above, the Court of Appeal's ruling remained binding. The ruling had lost its precedential value as a result of the declaratory provisions: the Régie would not be bound to follow its interpretation of the law in future cases. However, the authority of *res judicata* applied to it and the Régie could not disturb the Court of Appeal's definitive resolution of the legal issues as between the parties. It had to fulfill the task for which the case had been remitted to it, i.e. compute the precise monetary liability that resulted from the substantive rights and obligations determined by the Court of Appeal. By failing to do so, the Régie effectively circumvented the process of judicial review and reinstated its original decision without having the jurisdiction to do so. The majority's reasons endorse this behaviour, and undermine the finality of all

de fond sur les droits et obligations des parties et obliger le décideur administratif à donner effet à ces droits et obligations. Ces conclusions du tribunal judiciaire acquièrent alors force de chose jugée. Conclure autrement prive le processus de contrôle judiciaire de son caractère définitif et place le décideur administratif sur le même pied que les tribunaux judiciaires investis du pouvoir de le surveiller.

[71] En l'espèce, rien ne fondait la compétence dont se réclamait la Régie pour examiner à nouveau si les art. 9.12 et 9.13 des Règles limitaient les obligations de Multi-Markes en matière de financement. Comme il en a été fait mention, les directives de la Cour d'appel n'obligeaient pas la Régie à reprendre l'examen du début. En outre, aucune disposition de la loi créant la Régie ne lui permettait d'examiner une question sur laquelle une cour de juridiction supérieure s'était prononcée. La Régie invoque l'art. 26 de sa loi habilitante, lequel énonce qu'elle « peut, d'office, réviser ou révoquer toute décision » (*Loi sur le régime de rentes du Québec*, L.R.Q., ch. R-9). Cette disposition, toutefois, confère simplement une pleine compétence à la Régie, et en l'absence d'un texte législatif clair, elle ne peut exprimer l'intention de permettre à la Régie de contourner le processus de contrôle judiciaire et de faire abstraction des directives d'une cour de juridiction supérieure (*Shuchuk*, par. 37).

[72] Comme nous l'avons vu, la décision de la Cour d'appel a conservé son caractère obligatoire. La décision avait perdu sa valeur de précédent par l'effet des dispositions déclaratoires : dans les litiges futurs, la Régie ne serait plus liée par l'interprétation de la loi dictée par la Cour d'appel. Toutefois, la décision de cette dernière conservait l'autorité de la chose jugée et la Régie ne pouvait pas modifier cette décision définitive qui tranchait les questions juridiques à l'égard des parties. Elle devait accomplir la tâche pour laquelle l'affaire lui avait été renvoyée, soit calculer à combien se chiffrait l'obligation monétaire précise résultant des droits et obligations substantiels tels qu'ils avaient été circonscrits par la Cour d'appel. En se dérochant à cette tâche, la Régie a effectivement contourné le processus de contrôle judiciaire et elle a

judgments that contain a remission with directions to an administrative decision-maker.

IV. Conclusion

[73] For these reasons, I would dismiss the appeal and award costs to the respondents.

Appeal allowed with costs throughout, McLACHLIN C.J. and FISH J. dissenting.

Solicitor for the appellant: Régie des rentes du Québec, Québec.

Solicitors for the respondents the Canada Bread Company Ltd., Multi-Marques Inc. and Multi-Marques Distribution Inc.: Stikeman Elliott, Montréal.

Solicitors for the respondent Sean Kelly, in his capacity as trustee of the Bakery and Confectionery Union and Industry Canadian Pension Fund: Blake, Cassels & Graydon, Montréal.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: Attorney General of Quebec, Québec.

rétabli sa décision initiale alors qu'elle n'avait pas compétence pour ce faire. Les motifs des juges majoritaires approuvent cette conduite et compromettent le caractère définitif de tous les jugements concluant au renvoi d'une affaire devant un décideur administratif et comportant des directives.

IV. Conclusion

[73] Pour ces motifs, je suis d'avis de rejeter le pourvoi et d'accorder les dépens aux intimés.

Pourvoi accueilli avec dépens devant toutes les cours, la juge en chef McLACHLIN et le juge FISH sont dissidents.

Procureur de l'appelante : Régie des rentes du Québec, Québec.

Procureurs des intimées Canada Bread Company Ltd., Multi-Marques Inc. et Multi-Marques Distribution Inc. : Stikeman Elliott, Montréal.

Procureurs de l'intimé Sean Kelly, en sa qualité de fiduciaire du Bakery and Confectionery Union and Industry Canadian Pension Fund : Blake, Cassels & Graydon, Montréal.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Québec : Procureur général du Québec, Québec.