

## **ANNEXE F**

[ Voir la page 60 ]

# **LE DROIT DU CRÉANCIER AUX BIENS DES RÉGIMES DE GARANTIE DE REVENUS FUTURS**

## **RAPPORT DE CONSULTATION**

Darcy McGovern  
Saskatchewan

### **I. INTRODUCTION**

À la réunion d'août 1997 de la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada (CHLC) qui s'est tenue à Whitehorse au Yukon, le Groupe de travail sur l'exigibilité des régimes de garantie de revenus futurs présentait un document de discussion pour étude par la CHLC. À la suite d'intenses discussions, la conférence adoptait la résolution suivante :

“Que le document présenté par les commissaires de la Saskatchewan forme la base de consultations plus étendues et que le Groupe de travail se présente de nouveau avec un document de fond et, si possible, avec une ébauche de loi, à la réunion de 1998”.

## LE DROIT DU CRÉANCIER AUX BIENS DES RÉGIMES DE GARANTIE DE REVENUS FUTURS

Aux fins de la consultation même, on a apporté deux modifications importantes au document de travail originel. La première consistait à proposer une discussion plus complète des options fondamentales à l'étude :

La question d'ordre public qu'étudie ce document de travail résulte en grande partie du traitement différent que les lois provinciales et fédérales, dans le cas de l'exécution d'une dette, accordent à l'épargne-retraite déposée dans une caisse de retraite et aux fonds de retraite détenus dans un régime d'épargne-retraite enregistré (RÉER). Plus simplement, les RÉER détenus en dehors d'un contrat d'assurance peuvent être exigibles alors que les caisses de retraite ne le sont pas. Pour des raisons que nous exposerons plus en détail par la suite, il appert que cette différence de traitement est bien plus le fait du hasard que d'un dessein préconçu. C'est pourquoi les options qui s'offrent à nous pour tenter de redresser cette inégalité, même si elles ne sont pas simples, s'avèrent tout de même relativement claires:

- (a) le statu quo;
- (b) retirer la protection d'exigibilité dont jouissent présentement les caisses de retraite et les contrats d'assurance;
- (c) étendre la protection d'exigibilité dont jouissent les caisses de retraite aux RÉER.

L'équité élémentaire nous commande de ne pas choisir la première option avant d'avoir étudié à fond les deuxième et troisième options. À la suite de cette étude, nous pourrions avec plus d'équité comparer les qualités intrinsèques des autres options aux avantages ou aux désavantages reconnus du statu quo.

Même si le retrait de la protection d'exigibilité était considéré comme une option réalisable sur le plan technique, c'est une option qui n'a pas fait l'objet d'une forte demande populaire. On peut s'attendre à ce que les détenteurs actuels de ces fonds, qui ont par ailleurs géré leurs affaires avec l'exemption actuelle en tête, s'opposent de toutes

leurs forces à une telle initiative. Si l'on considère les caisses de retraite, la clause d'immobilisation" de ces fonds régis par des lois semble indiquer qu'on n'a pas eu à déplorer un abus généralisé de cette protection d'exigibilité et que, de plus, elle a assez bien réussi à atteindre son but apparent d'assurer un revenu aux cotisants à des caisses de retraite. En d'autres mots, il n'est pas du tout évident qu'un changement s'impose.

C'est donc la troisième option que la CHLC se voit contraint d'étudier. C'est pourquoi, ce document de travail, suivant les directives de la CHLC, a pour but de servir à l'étude approfondie des questions juridiques que pose l'extension aux RÉER de l'exemption d'exigibilité présentement en vigueur pour les contrats d'assurance et les régimes de pension. Ce document de travail, que nous présentons à des fins de consultation seulement, ne représente pas la position définitive de la CHLC.

Le second changement majeur résidait dans le ton même du document. Les propositions sont devenues des interrogations et les recommandations des questions qui ont pris la forme d'un questionnaire. Les organismes consultés devaient l'étudier et y répondre (voir annexe "A").

Au lieu de nous contenter de répéter les arguments présentés dans le document de discussion lui-même, nous nous proposons plutôt, dans ce rapport, de résumer pour le bénéfice de la CHLC l'essentiel des réponses que nous avons reçues, de mettre en lumière les questions qui sont au coeur de toute décision concernant cette proposition globale, et enfin de recommander un plan d'action pour étude par la CHLC.

## **II. RÉSUMÉ DES RÉPONSES**

Le document de discussion du Groupe de travail, accompagné d'un questionnaire, a été encore une fois envoyé aux associations qui figuraient sur la liste des organismes consultés établie par les commissaires de l'Alberta durant la première ronde de consultations sur ce projet. Ce rapport, il va de soi, ne tient compte que des réponses reçues au moment de la préparation de ce rapport. Il n'est peut-être pas surprenant de constater que les associations de consommateurs et d'aînés fondées sur le bénévolat,

## LE DROIT DU CRÉANCIER AUX BIENS DES RÉGIMES DE GARANTIE DE REVENUS FUTURS

n'ont pas pu dans bien des cas consacrer le temps et les ressources humaines nécessaires pour apporter une réponse étoffée à ce questionnaire; toutefois, les réponses que nous avons reçues de ces secteurs nous donnent bien quelque indication de leurs réactions d'ensemble à l'égard de ces questions.

Les organismes qui ont répondu au questionnaire ont exprimé beaucoup d'intérêt pour la question générale et certains ont exprimé l'avis que la CHLC constituait l'organe politique approprié pour élaborer une approche nationale en vue de mettre fin à l'iniquité qui règne présentement dans le traitement des instruments de revenu de retraite. Très peu de répondants ont indiqué une préférence pour le statut quo. En termes généraux, dans la mesure où cette consultation avait pour but premier de déterminer si un changement s'avérait souhaitable ou nécessaire, nous avons reçu un message très clair en faveur d'un changement, bien qu'il ne soit pas unanime, (en particulier, l'Association des banquiers canadiens a indiqué que l'industrie bancaire était partagée sur cette question). La question plus précise portant sur la forme qu'un tel changement pourrait prendre fait évidemment le sujet de ce rapport.

Dans leurs réponses au questionnaire, on demandait aux associations consultées de procéder par une série de questions conçues pour les amener à considérer non seulement les premiers choix que l'on devait faire pour traiter cette question, mais aussi quelques-unes des conséquences qu'entraîneraient ces choix de politique si l'on procédait, par une approche progressive, à la mise en application de l'extension de l'exemption d'exigibilité des RPA et des instruments d'assurance-retraite aux RÉER et RPDB. Ce processus en grande partie séquentiel terminé, la dernière question (n° 12) prenait en quelque sorte l'aspect d'un résumé général des principaux éléments de la proposition. Les réponses du groupe de consultation à cette question formeront la base de ce résumé général des résultats de la consultation (voir aussi le tableau plus détaillé des réponses particulières).

**Question n° 12**

Est-ce que la CHLC devrait demander que l'on prépare une loi uniforme visant à mettre en application une proposition d'exemption d'exigibilité des biens des régimes de garantie de revenus futurs qui posséderaient les éléments constitutifs suivants:

- (a) L'extension de l'exemption d'exigibilité des RPA aux RÉER et RPDB;
- (b) Que les fonds déposés dans les RPDB et les RÉER ne jouissent de la protection de cette exemption qu'aussi longtemps qu'ils conservent leur statut de RÉER ou de RPDB sous le régime de la LIR [Loi sur l'impôt sur le revenu];
- (c) Que la LFI [Loi sur la faillite et l'insolvabilité] soit modifiée dans le but de disposer qu'un statut continu de RÉER/RPDB constitue une condition légale de libération pour tout failli qui utilise cette exemption et que l'inobservance de cette condition annule l'ordonnance de libération et rétablit la dette;
- (d) Que l'exemption d'exigibilité soit étendue à un FERR basé sur ces fonds exempts de saisie;
- (e) Que tout paiement provenant d'un FERR exempt de saisie soit assujéti à l'exigibilité;
- (f) Que l'exemption s'applique seulement à une "nouvelle dette" pour tous les RÉER et RPDB?

**(a) L'extension de l'exemption d'exigibilité des RPA aux RÉER et RPDB**

Comme nous l'avons indiqué, une forte majorité des répondants appuyaient l'élaboration d'un avant-projet de loi uniforme pour corriger l'iniquité dans la façon dont sont différenciés les instruments de revenu de retraite dans les cadres législatifs provinciaux et

## LE DROIT DU CRÉANCIER AUX BIENS DES RÉGIMES DE GARANTIE DE REVENUS FUTURS

fédéral actuels. Mais on exprimait aussi l'opinion contraire, à savoir que les besoins immédiats du créancier l'emportaient sur les besoins de retraite à long terme et que, par conséquent, l'extension de l'exemption au RÉER et RPDB n'était pas souhaitable. Il n'était cependant pas clair si ceux qui exprimaient ce point de vue favorisaient pour les mêmes raisons le retrait de l'exemption d'exigibilité pour les instruments de retraite comme les régimes de pension et l'assurance-vie.

L'équité de traitement aux yeux de la loi des instruments de retraite tels que les assurances, les régimes de pension et les RÉER s'avérait l'argument le plus souvent invoqué par les répondants à l'appui de l'extension de l'exemption. Plusieurs d'entre eux soulignaient que les particuliers qui travaillent à leur propre compte se trouvaient dans une position nettement désavantageuse par rapport aux salariés qui jouissaient de la protection des régimes de pension. On soulignait aussi que les instruments de retraite du type de l'assurance-vie utilisaient leur statut d'exemption comme argument de vente et que cette pratique entraînait un désavantage sur la plan de la concurrence qu'aucune politique ne saurait justifier.

Parmi les réponses reçues, environ 90% des répondants étaient en faveur de l'extension de l'exemption d'exigibilité des RPA aux RÉER et RPDB.

**(b) Que les fonds déposés dans les RÉER et RPDB ne jouissent de la protection de cette exemption qu'aussi longtemps qu'ils conservent leur statut de RÉER ou de RPDB sous le régime de la LIR.**

Cette question implique que si l'on choisit d'accorder une exemption, cette exemption doit être circonscrite pour s'assurer que l'exemption ne s'applique qu'aux fonds que l'on veut protéger. Comme alternative à une "immobilisation" contractuelle ou légale, on pourrait y parvenir en faisant dépendre l'exemption pour ces fonds de la rétention de leur statut de RÉER et de RPDB en vertu de la LIR. Dans la mesure où l'abus de l'exemption demeure une préoccupation précise pour la plupart des répondants, cette restriction était

considérée comme une bonne façon de circonscrire l'exemption en s'appuyant sur le cadre législatif existant.

Tout en appuyant fortement la proposition globale, l'Association canadienne des professionnels de l'insolvabilité (ACPI) a indiqué que la rétention du statut de RÉER ou RPDB ne constituait pas un élément essentiel de l'exemption et que cette restriction n'était pas rentable. Elle était d'avis que le processus d'exemption se concrétisait au moment de la faillite ou de l'exécution du jugement. De même que les exemptions existantes ne sont ordinairement pas soumises à un contrôle après le processus, cette exemption ne devrait pas dépendre de la rétention des fonds dans la forme qui leur assurait l'exemption. Ils exprimaient l'avis que cette restriction imposait un fardeau déraisonnable et inutile aux administrateurs de succession dans les cas de faillite.

Parmi les réponses reçues, 70% étaient d'avis que les fonds déposés dans les RÉER et les RPDB ne devraient jouir de la protection de cette exemption que dans la mesure où ils retiendraient leurs statuts de RÉER et de RPDB sous le régime de la *LIR*.

**(c) Que la *LFI* soit modifiée dans le but de disposer qu'un statut continu de RÉER/RPDB constitue une condition légale de libération pour tout failli qui utilise cette exemption et que l'inobservance de cette condition annule l'ordonnance de libération et rétablit la dette.**

Cette question était posée dans le but de revenir sur la préoccupation que nous avons perçue, à savoir qu'une exemption d'exigibilité pourrait faire l'objet d'abus de la part de débiteurs insolvable qui se prévaudraient de l'exemption pour utiliser par la suite les fonds exemptés dans un but tout autre que le revenu de retraite. Environ la moitié des répondants donnaient leur appui à cette proposition qui était vue comme une façon d'empêcher un débiteur insolvable d'utiliser les fonds à des fins autres que la retraite.

Toutefois, il importe de noter que cette proposition n'a pas reçu un appui uniforme et que ceux qui s'opposaient à ce que l'on apporte des modifications à la *LFI* étaient souvent ces organismes dont on pouvait s'attendre à ce qu'ils connaissent le mieux le processus de la faillite. L'ACPI, l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes

## LE DROIT DU CRÉANCIER AUX BIENS DES RÉGIMES DE GARANTIE DE REVENUS FUTURS

inc. (ACCAP) et les Comptables agréés de la Saskatchewan s'opposaient tous à des modifications de la LFI. Ils soutenaient que le risque d'abus perçu était, de fait, assez minime. Quand ils comparaient l'avantage proposée à l'impact négatif qui résultait de l'obligation de "garder le dossier ouvert" dans le but de vérifier le respect de cette restriction par le débiteur, ils étaient d'avis que cette mesure causait un dérangement injustifiable et imposait un fardeau aux administrateurs de succession. On donnait aussi à entendre que cette approche allait à l'encontre du moyen d'action préconisé par la LFI qui permettait au failli "un nouveau départ" et, qu'en cas de besoin, le tribunal de la faillite avait suffisamment de pouvoir pour traiter cette question comme une condition de libération. On faisait aussi remarquer que les RPA n'avaient pas à subir de pareilles restrictions suite à la libération d'un failli. Même des associations qui préconisaient des modifications à la LFI, telle que l'Association des banquiers canadiens, soulignaient que ce changement pourrait créer le besoin de contrôles supplémentaires qu'il serait difficile de mettre en place.

Parmi les réponses reçues, environ 50% appuyaient le point de vue voulant que la LFI soit modifiée pour disposer que le statut continu de RÉER/ RPDB sous le régime de la LIR constitue une condition statutaire de libération pour tout failli qui utilise cette exemption et qu'à défaut de respecter cette condition, l'ordonnance de libération serait annulée et la dette rétablie.

### **(d) Que l'exemption d'exigibilité soit étendue à un FERR basé sur ces fonds exempts de saisie**

Cette question avait pour but d'obtenir des réponses sur la nécessité de traiter la question de l'application d'une exemption pour les RÉER et les RPDB au moment où l'on retire ces fonds soit volontairement (avant l'âge de 69 ans) ou soit en conformité avec les exigences de la LIR. La principale raison que citaient les répondants en faveur de l'extension de l'exemption aux FERR était qu'il était peu souhaitable qu'après avoir protégé ces fonds en vue de la retraite, on permette ensuite qu'ils soient exigibles en totalité au moment de la retraite. On considérait qu'il était logique et convenable de



convertir ces fonds en un FERR exempté ou en un contrat d'assurance (déjà exempté) dans le but de protéger les fonds accumulés en vue de se procurer un revenu de retraite.

Parmi les réponses reçues, environ 95% étaient d'avis que l'on devrait étendre l'exemption aux FERR basé sur ces fonds exempts de saisie.

**(e) Que tout paiement provenant d'un FERR exempt de saisie soit assujéti à l'exigibilité**

Cette autre question, à savoir si les paiements provenant d'un FERR devraient eux-mêmes être assujéti à l'exigibilité, présuppose un appui à l'exemption pour les FERR basé sur ces fonds exempts de saisie. Dans l'examen de cette question, le niveau d'exemption de l'élément de base de ce revenu prévu par les lois provinciales prenait une importance capitale. Les répondants différaient d'opinions. Certains soutenaient que si le FERR était exempt de saisie, la totalité des paiements qui en provenaient devrait l'être aussi, tandis que d'autres arguaient que comme tout revenu, le revenu de retraite devrait être exigible au moins dans la mesure où ces paiements dépassent les exigences de subsistance minimale. L'ACCAP soulignait que la jurisprudence récente (*Whalley c. Harris Steel Limited* (1998), 46 C.C.L.I. (2<sup>e</sup>), (Ont. C.A.)) avait statué que les paiements provenant d'un instrument exempt de saisie étaient aussi exempts de saisie. Par conséquent, il pourrait s'avérer nécessaire de se pencher en particulier sur cette question si la totalité ou une partie de ces paiements devaient être exigibles.

Parmi les réponses reçues, environ 85% étaient d'avis que tous les paiements provenant d'un FERR exempt de saisie devraient être exigibles, sous réserve des restrictions quant au niveau minimum de revenu des saisies-arrêts provinciales.

**(f) Que l'exemption provenant d'une "nouvelle dette" seulement pour tous les RÉER et RPDB**

Le dernier élément de la question 12 portait sur l'épineuse question de la mise en application. La simplicité et la clarté ont été les facteurs motivants des répondants qui

## LE DROIT DU CRÉANCIER AUX BIENS DES RÉGIMES DE GARANTIE DE REVENUS FUTURS

ont carrément abordé cette question. Plusieurs ont indiqué qu'ils considéreraient dérouter le besoin de faire une différence entre avant et après la date de proclamation pour soit la dette ou soit le RÉER/RPDB. Malgré le risque que cette mesure pourrait entraîner pour les créanciers judiciaires présents et futurs, les répondants ont exprimé une préférence pour voir l'exemption s'appliquer à toutes les dettes, tous les RÉER et tous les RPDB à la suite d'un délai prolongé jusqu'à une date de proclamation annoncée à grand renfort de publicité qui permettrait aux créanciers concernés de prendre des décisions en connaissance de cause.

Parmi les réponses reçues, environ 40% ont adopté le point de vue selon lequel l'exemption devrait s'appliquer à une "nouvelle dette" seulement pour tous les RÉER.

Il n'est évidemment pas facile de chercher à déterminer les tendances qui se sont exprimées dans le petit échantillon de réponses variées que nous avons reçues sur cette question complexe. Néanmoins, l'exercice devait se faire dans le but de jauger les réactions de la communauté à ce document de travail qui embrasse un si vaste domaine. Le Groupe de travail en a conclu qu'il existait une forte tendance majoritaire en faveur de l'extension de l'exemption d'exigibilité dont bénéficient actuellement les RPA aux RÉER et aux RPDB de la façon modérée envisagée dans le document de travail. Dans le but de tenir compte le mieux possible des réponses de ceux qui ont répondu tardivement au questionnaire, on fera circuler à la réunion de la CHLC, sous forme de tableau, les réponses précises de chacun des répondants à tout le questionnaire.

### III. QUESTIONS

Les réponses au questionnaire ont permis de dégager cinq questions de politique globale qui, de l'avis du Groupe de travail, sont susceptibles de s'avérer déterminantes dans l'étude que poursuit la CHLC en vue de la mise en application d'une exemption d'exigibilité pour les RÉER et les RPDB.

**1. Préférence accordée aux intérêts de retraite du débiteur plutôt qu'aux intérêts immédiats du créancier.**

La question préjudicielle fondamentale à considérer relativement à l'extension d'une exemption d'exigibilité aux RÉER et aux RPDB est de savoir s'il est justifiable dans une perspective politique de faire prévaloir les fonds privés d'un débiteur sur les droits immédiats d'un créancier.

Hors contexte, cette question est particulièrement difficile à résoudre. Le document de travail souligne la préoccupation très réelle que les programmes gouvernementaux ne puissent pas être en mesure de répondre d'une manière appropriée aux besoins financiers de retraite de la majorité des Canadiens. C'est pourquoi, la question de principe s'inscrit dans le contexte des droits immédiats et légitimes d'un créancier face à un risque social plus large de devoir financer la retraite d'un débiteur par des mécanismes de bien-être étatiques qui pourraient bien se révéler insuffisants en raison du manque de fonds privés. (Voir p. 4 à 11 dans le document de discussion).

Dans plusieurs des questionnaires, les répondants ont indiqué que le type du créancier en cause influençait beaucoup leurs réponses à cette question préjudicielle. Ils adoptaient l'attitude suivante : les droits des créanciers occasionnels tels que les créanciers munis d'un jugement en responsabilité délictuelle ou les créanciers de pension alimentaire, devaient être considérés comme ayant la priorité sur tous les intérêts de retraite, alors que ceux des créanciers consensuels devaient leur céder le pas. Toutefois, cette distinction du type de créancier était perçue dans une large mesure comme une question constituant une "exception à l'exemption" plutôt que comme un facteur déterminant de la question globale de l'octroi ou non de l'exemption.

En dépit de la difficulté à considérer cette question hors contexte, dans la situation actuelle (c'est-à-dire dans une situation où le choix a déjà été fait en faveur de la retraite des débiteurs dans le cas de l'assurance-vie et des instruments de pension de retraite), les répondants au questionnaire se sont exprimés d'une façon on ne peut plus claire. Une majorité écrasante de répondants se déclaraient en faveur de l'extension de l'exemption

## LE DROIT DU CRÉANCIER AUX BIENS DES RÉGIMES DE GARANTIE DE REVENUS FUTURS

aux RÉER et aux RPDB et l'équité dans le traitement des instruments de retraite était à maintes reprises mentionnée comme le facteur déterminant dans le traitement de cette importante question préjudicielle.

### **2. Plafond imposé au montant qui doit être exempté**

Un petit nombre de répondants au questionnaire préconisaient l'imposition d'un plafond au montant en dollars qui serait protégé par une exemption dans le cas des RÉER et des RPDB. La vaste majorité d'entre eux concluait qu'un tel plafond n'était pas souhaitable étant donné les plafonds actuels de cotisation imposés à ces instruments, l'énorme difficulté qu'il y aurait à déterminer et à administrer un plafond national acceptable et la réalité qui fait en sorte que l'assurance-vie et les instruments de pension de retraite ne faisaient pas présentement face à des restrictions semblables.

En dépit du large consensus qui se dégage à l'encontre de l'imposition d'un plafond en dollars, cette mesure n'en constitue pas moins la première réponse spontanée que certaines personnes du public apporteront sans aucun doute à cette question. Il sera donc indispensable de bien articuler et de présenter avec soin les arguments qui seront invoqués en faveur du non-plafonnement. Dans son essence, cette argumentaire repose sur la réalité qui fait en sorte que les sommes déposées dans un RÉER qu'on vise à protéger par une exemption sont déjà fonctionnellement plafonnées par des cotisations réglementées avec soin en vertu de la LIR. La proposition n'a donc pas pour but de chercher à imposer un plafond à cette exemption mais plutôt d'examiner si les plafonds actuels imposés aux RÉER et aux RPDB sous le régime de la LIR sont déjà suffisants.

### **3. L'abus du débiteur**

La question de l'abus des débiteurs a été traitée dans le document de discussion d'un double point de vue avant la faillite ou après la faillite. L'abus du débiteur avant la faillite a été traité par le biais d'un renvoi au cadre législatif existant en matière de préférences frauduleuses et de transports frauduleux selon les lois fédérales et

provinciales et de l'examen de la possibilité d'immobiliser" un RÉER d'une manière semblable à celle qui a cours dans les lois sur les pensions. L'abus du débiteur après la faillite a été traité en envisageant de restreindre l'exemption aux seuls fonds qui conservent leurs statuts de RÉER et de RPDB sous le régime de la *LIR* et en proposant de futures modifications à la LFI.

L'abus avant la faillite

Comme les "plafonds", l'idée de l'« immobilisation » légale (ou contractuelle) d'un RÉER au moment de l'achat au même titre que les pensions exerce un attrait spontané. Elle semble parer à la nécessité d'étudier davantage l'abus que pourrait faire un futur débiteur, tout en soutenant la parité avec les instruments de pension actuels. Malheureusement, elle semble aussi nous laisser entrevoir la mise en place d'une toute nouvelle bureaucratie nationale pour veiller à l'application de l'immobilisation de ces RÉER, qui s'inscrirait en parallèle au processus actuel du surintendant des régimes de pension partout au Canada. Comme nous l'avons souligné dans le document de discussion à la page 20,

« Immobiliser les RÉER/RPDB peut présenter plusieurs inconvénients selon l'option que l'on favorise :

- (a) L'immobilisation à l'ouverture, surtout si on ne laisse pas le choix à l'acheteur, rend le RÉER ou le RPDB moins alléchant pour les vendeurs et les acheteurs. Supprimer la flexibilité des retraits anticipés pourrait entraîner l'effet pervers de réduire le montant de l'épargne-retraite. L'immobilisation nierait à coup sûr aux travailleurs indépendants et à d'autres l'usage des RÉER comme moyen de niveler leurs revenus.
- (b) La détermination du RÉER comme exempt de saisie par le débiteur et de ce fait immobilisé au moment de la saisie, risque de restreindre le crédit disponible dans les situations de prêts d'argent où un achat n'est pas en vue. Face au retrait éventuel mais imprévisible d'une partie importante de biens

## LE DROIT DU CRÉANCIER AUX BIENS DES RÉGIMES DE GARANTIE DE REVENUS FUTURS

exigibles, le créancier pourrait choisir d'éviter cette incertitude et s'abstenir de prêter dans cette situation.

- (c) L'immobilisation par requête à un tribunal risque de créer une nouvelle industrie juridique pour les requêtes au tribunal reliées à un RÉER/ RPDB de la part des débiteurs et des créanciers, et l'on s'expose à des jugements divergents entre juridictions.
- (d) Une immobilisation légale complète doit être administrée par l'institution financière, par le gouvernement ou par les deux à la fois, comme on le voit dans l'application des lois sur les normes de prestations de pension. Dans le contexte des RÉER, comme les définit la LIR, cette immobilisation exigerait le dépistage d'une vaste gamme d'investissements interprovinciaux et internationaux qui se déplacent rapidement entre des institutions financières, sans compter que ces investissements se répartissent et se combinent entre plusieurs RÉER et RPDB.
- (e) Dans chacune des options qui viennent d'être mentionnées, on devrait en arriver à un consensus sur des détails administratifs comme l'âge minimal de la retraite et les options de revenu de retraite. Les lois sur les normes de prestations de pension sont souvent la cible de critiques en raison de leur manque d'harmonisation d'une juridiction à l'autre.»

En dépit de ces problèmes éventuels, certains répondants, notamment la Centrale des caisses de crédit du Canada, étaient d'avis que la création d'un processus statutaire parallèle au processus des régimes de pension serait l'option préférée. Ils n'ont toutefois pas exprimé d'opinion quant à savoir s'ils continueraient à appuyer une « immobilisation » légale complète au cas où une bureaucratie gouvernementale parallèle ne soutiendrait pas ce processus.

La majorité des répondants se ralliaient à l'idée que le présent cadre législatif en matière de transferts frauduleux, de préférences frauduleuses et de délits selon la *LFI* était tout à fait approprié pour prévenir les abus des débiteurs avant la faillite sous le régime d'une exemption d'exigibilité pour les RÉER. Ils étaient d'avis que les mécanismes existants pouvaient répondre à tous les cas où des débiteurs tenteraient d'échapper activement à leurs créanciers. Cependant, l'ACPI ne partageait pas cet avis. Elle croyait que des modifications législatives précises seraient nécessaires pour prévenir les abus.

### L'abus après la faillite

Les moyens que nous avons décrits relativement à la prévention des abus que pourrait commettre un débiteur après la faillite comportaient, en plus de l'« immobilisation » dont nous venons de parler, la restriction de l'exemption aux seuls fonds qui conservent leur statut de RÉER ou de RPDB en vertu de la *LIR* et le recours à des modifications de la *LFI* pour empêcher encore plus un débiteur de retirer prématurément ses fonds. La première proposition concernant la conservation du statut que prévoit la *LIR* faisait presque l'unanimité. On y voyait un moyen approprié et mesuré de cibler efficacement l'exemption proposée. Par contre, l'appui à l'idée d'apporter des modifications à la *LFI* était beaucoup moins uniforme. Parmi les répondants qui se disaient contre toute modification possible à la *LFI*, les raisons invoquées allaient du simple fatalisme, c.-à-d. que les modifications à cette loi sont lentes et difficiles à obtenir, en passant par des préoccupations plus pratiques concernant le déplacement peu souhaitable de la responsabilité de policer ce processus sur les administrateurs de succession dans une faillite et sur le créancier, jusqu'à des préoccupations plus fondamentales de politique touchant la nécessité d'une clôture pour le failli et le créancier à l'intérieur du cadre stratégique actuel de la *LFI*.

Ceux qui s'opposaient à des modifications à la *LFI* faisaient remarquer que le tribunal de la faillite avait suffisamment de pouvoir pour prévenir l'abus que l'on pourrait faire d'une exemption par le recours au processus de libération conditionnelle. Si les fonds déposés dans un RÉER étaient importants et que le créancier manifestait un intérêt légitime, le tribunal pourrait lui-même faire savoir qu'un retrait prématuré des dits fonds mettrait un

## LE DROIT DU CRÉANCIER AUX BIENS DES RÉGIMES DE GARANTIE DE REVENUS FUTURS

terme à la libération et la dette serait rétablie. Ils soutenaient qu'adopter cette approche dans chaque cas par le biais de modifications créerait un fardeau inutile au syndic, au débiteur et même aux créanciers eux-mêmes.

Malgré cette préoccupation apparente au sujet de modifications à apporter à la LFI, on doit signaler que ces modifications, selon toutes les apparences, répondraient directement à cette préoccupation souvent mentionnée de l'abus après la faillite. Les répondants qui appuyaient ces modifications considéraient cette approche comme un excellent moyen de s'assurer qu'une exemption accordée pour des fonds de retraite ne serait pas utilisée à d'autres fins.

### **4. Exceptions à l'exemption**

La question des exemptions possibles à une exemption générale s'avère une question ardue qui s'étend, au-delà du problème toujours épineux et politique des exceptions elles-mêmes, à l'efficacité de l'exemption générale d'exigibilité proposée pour les RÉER et les RPDB.

Une forte majorité de répondants faisaient savoir soit qu'ils comprenaient, soit qu'ils appuyaient fortement le besoin de faire des exceptions à l'exemption pour des motifs tels que le soutien familial. Quelques-uns suggéraient une vaste gamme d'exemptions. Par exemple, la Centrale des caisses de crédit du Canada mentionnait aussi la restitution criminelle, les victimes de violence familiale, la protection du consommateur et la responsabilité professionnelle comme motifs possibles d'exceptions. D'un autre côté, certains répondants, comme l'Association de comptables agréés de la Saskatchewan et l'ACPI, suggéraient que les exceptions soient réduites au minimum. Comme nous l'avons noté précédemment, le genre de créanciers, tels que les créanciers munis d'un jugement en responsabilité délictuelle ou tout autre créancier occasionnel, avait un effet direct sur le degré d'appui que l'on accordait à une exemption basée sur la retraite.



## CONFÉRENCE POUR L'HARMONISATION DES LOIS AU CANADA

Cette réalité présente un certain nombre de difficultés très réelles. La proposition globale d'une exemption repose fortement sur l'exigence d'une solution simple, aux assises légales, qui ne crée pas le besoin d'une bureaucratie pour l'appuyer ou les conditions de litiges interminables. Plus on reconnaît d'exceptions à cette exemption, plus le fondement de l'exemption risque de crouler par suite de la nécessité de mettre en place un mécanisme pour arbitrer de telles exceptions et d'autres dérangements évidents à l'administration courante de ces RÉER et de ces RPDB (voir le document de discussion aux pages 13, 25 et 26).

Ce qui suscite aussi une pareille inquiétude dans l'optique de la CHLC, est l'absence complète d'harmonisation entre les juridictions relativement à ces exceptions. Le tracteur agricole qui est considéré comme essentiel et exempté de saisie en Saskatchewan ne sera pas vraisemblablement considéré comme un impératif politique dans certaines autres juridictions. Au-delà de ces questions régionales, la priorité que l'on doit accorder aux victimes dans les cas de restitution criminelle ou dans les cas de dommages en responsabilité délictuelle ou pour des pertes reliées à la protection du consommateur ou à la responsabilité professionnelle est soit largement divergente entre les juridictions ou soit non encore déterminée. Même les aliments n'ont pas été reconnus dans plusieurs juridictions comme ayant une importance politique suffisante pour franchir le mur de l'exemption d'exigibilité par le créancier dans le cas des fonds de pension.

Comme nous l'avons indiqué dans le document de discussion, la question des exceptions va bien au-delà des paramètres de l'exemption proposée en soi et revêtira sans aucun doute une importance particulière dans une perspective d'harmonisation pour tous les projets de la CHLC en ce qui a trait à l'exécution civile des jugements. Il demeure néanmoins essentiel pour toute décision concernant l'extension d'une exemption aux RÉER et aux RPDB que l'on examine avec soin les exceptions proposées à une telle exemption. Si cette question peut ne pas exiger l'harmonisation, elle exige certainement une étude attentive, surtout en tenant compte de la facilité relative avec laquelle un débiteur peut aller s'installer dans une autre juridiction.

## LE DROIT DU CRÉANCIER AUX BIENS DES RÉGIMES DE GARANTIE DE REVENUS FUTURS

### 5. Transition

De tous les répondants qui se sont penchés sur cette question, on notait un appui considérable pour l'approche "toute dette, tous les RÉER" en dépit de la préférence pour l'option "nouvelle dette seulement et pour tous les RÉER/RPDB" qui était exprimée dans le document de discussion. Plusieurs répondants étaient d'avis que l'on répondait d'une manière satisfaisante aux préoccupations signalées dans le document, à savoir que des créanciers existants pouvaient perdre l'accès à ces fonds au milieu de l'opération de recouvrement, par la proclamation d'une date uniforme annoncée à grand renfort de publicité et connue du public au moins un an à l'avance. Ce délai permettrait aux créanciers, qui voudraient agir, de le faire, sans qu'il soit nécessaire de préciser la dette ou les RÉER en termes d'« avant ou après » une telle date.

Dans l'étude de cette option, la décision de la CHLC semblerait dépendre largement, d'une part, d'une évaluation du nombre de créanciers, surtout les créanciers occasionnels, qui n'auraient pas entrepris les actions en justice présentes s'ils avaient su que les fonds déposés dans un RÉER ou un RPDB ne seraient pas exigibles, et d'autre part, du délai proposé pour la publication anticipée du changement.

### IV. RECOMMANDATIONS

Compte tenu de l'appui général solide qu'a reçu la proposition, tel qu'on le retrouve dans la question 12 en particulier, il est recommandé que la Conférence pour l'harmonisation des lois ordonne qu'un avant-projet de loi soit préparé pour étendre l'exemption présentement en vigueur pour l'assurance-vie et les fonds de pension aux RPDB et aux RÉER.

La consultation appuierait toutefois une proposition selon laquelle la disposition de « mise en vigueur » s'applique à toutes les dettes et à tous les RÉER et prévoit un délai suffisant pour permettre aux créanciers de prendre les décisions indiquées avant la proclamation.

## CONFÉRENCE POUR L'HARMONISATION DES LOIS AU CANADA

En ce qui concerne les modifications à la *LFI*, il est recommandé que les modifications proposées soient déterminées, mais non pas considérées comme une condition préalable à la poursuite des procédures en vue de l'exemption proposée. Il existe un processus de modification établi et peut-être inévitable de la *LFI* et il se pourrait que l'examen de cette question soit tout simplement soumis à ce processus pour complément d'étude.

Finalement, en ce qui concerne les exceptions à l'exemption elle-même, le Groupe de travail sur l'exigibilité des régimes de garantie de revenus futurs s'en remet aux directives du quorum entier de la CHLC concernant cette importante question.

En conséquence, le Groupe de travail **recommande** que :

la CHLC ordonne qu'une loi uniforme soit préparée en vue d'appliquer une exemption d'exigibilité proposée aux régimes de garantie de revenus futurs qui porterait les éléments constitutifs suivants:

- (a) l'extension de l'exemption d'exigibilité des RPA aux RÉER et RPDB;
- (b) que les fonds déposés dans les RÉER et les RPDB ne jouissent de la protection de cette exemption qu'aussi longtemps qu'ils conservent leur statut de RÉER ou de RPDB sous le régime de la LIR;
- (c) que l'exemption d'exigibilité soit étendue au FERR basé sur ces fonds exempts de saisie;
- (d) que tout paiement provenant d'un FERR exempt de saisie soit assujéti à l'exigibilité;
- (e) que l'exemption s'applique à "toutes les dettes et à tous les RÉER et RPDB" en prévoyant une date de proclamation de la loi annoncée bien à l'avance;

## LE DROIT DU CRÉANCIER AUX BIENS DES RÉGIMES DE GARANTIE DE REVENUS FUTURS

- (f) que l'option des modifications complémentaires à la *LFI* soit étudiée par le biais du processus de consultation du Comité consultatif de la faillite et de l'insolvabilité (CCFI) pour disposer qu'un statut continu de RÉER/RPDB constitue une condition légale de libération pour tout failli qui utilise cette exemption et que l'inobservance de cette condition annule l'ordonnance de libération et rétablit la dette.

De plus, le Groupe de travail **recommande** que le dialogue en cours avec les répondants au questionnaire se poursuive afin de s'assurer que les opinions émises par ces organismes sur divers sujets soient plus clairement définies dans le processus d'élaboration de la loi.

### ANNEXE A AU RAPPORT DE LA SASKATCHEWAN

#### QUESTIONNAIRE

- Question n° 1 :** Est-ce que l'exemption d'exigibilité existante pour les RPA devrait s'étendre à tous les RÉER et RPDB ?
- Question n° 2 :** Est-ce que la désignation des bénéficiaires dans le contexte d'un RÉER/RPDB devrait être d'une certaine façon déterminante de son statut d'exemption ?
- Question n° 3 :** Quelle est la meilleure façon de structurer une exemption d'exigibilité des RÉER/RPDB par les créanciers pour éviter des frais administratifs inutiles aux tiers, et, si possible, des conséquences fiscales excessives au détenteur de régime ou débiteur ?
- Question n° 4 :** Est-ce qu'il est nécessaire d'apporter d'autres modifications législatives aux dispositions légales existantes pour assurer la

## CONFÉRENCE POUR L'HARMONISATION DES LOIS AU CANADA

protection adéquate des créanciers relativement à l'abus qui pourrait se produire avant la saisie ou la faillite ?

**Question n° 5 :** Est-ce qu'il est nécessaire ou souhaitable d'imposer un plafond relativement à une exemption d'exigibilité des RÉER/PPDB ?

**Question n° 6 :** Est-ce que l'exemption d'exigibilité de l'argent déposé dans un RÉER/PPDB devrait être liée au maintien de ce statut sous le régime de la LIR ?

**Question n° 7 :** Est-ce que la FLI devrait être modifiée pour y inclure le statut continu de RÉER pour ces fonds comme condition de libération, imposer au débiteur un devoir positif de déclarer un retrait anticipé de ces fonds et prescrire l'annulation d'une ordonnance de libération si le failli libéré a accès à ces fonds d'une manière impropre ?

**Question n° 8 :** Est-ce qu'à l'échéance du RÉER/PPDB sous le régime de la LIR, on devrait étendre l'exemption au FERR sur la base de ces fonds exempts de saisie ?

**Question n° 9 :** Est-ce que les versements en vertu du FERR devraient eux-mêmes être exigibles sous réserve d'une exemption minimale ?

**Question n° 10 :** Quelle ou quelles exceptions, s'il y a lieu, devraient être reconnues à l'exemption d'exigibilité proposée pour les RÉER/PPDB/FERR ?

**Question n° 11 :** Est-ce que l'exemption d'exigibilité devrait s'appliquer à tous les fonds, mais seulement en ce qui concerne la dette contractée après la proclamation de la loi qui la met en application ?

**Question n° 12 :** Est-ce que la CHLC devrait demander que l'on prépare une loi uniforme visant à mettre en application une proposition d'exemption

## LE DROIT DU CRÉANCIER AUX BIENS DES RÉGIMES DE GARANTIE DE REVENUS FUTURS

d'exigibilité des biens des régimes de garantie de revenus futurs qui posséderaient les éléments constitutifs suivants:

- (a) L'extension de l'exemption d'exigibilité des RPA aux RÉER et RPDB;
- (b) Que les fonds déposés dans les RPDB et les RÉER ne jouissent de la protection de cette exemption qu'aussi longtemps qu'ils conservent leur statut de RÉER ou de RPDB sous le régime de la LIR;
- (c) Que la LFI soit modifiée dans le but de prévoir qu'un statut continu de RÉER/RPDB constitue une condition légale de libération pour tout failli qui utilise cette exemption et que l'inobservance de cette condition annule l'ordonnance de libération et rétablit la dette;
- (d) Que l'exemption d'exigibilité soit étendue à un FERR sur la base de ces fonds exempts de saisie;
- (e) Que tout versement hors d'un FERR exempt de saisie soit assujéti à l'exigibilité;
- (f) Que l'exemption s'applique à "une nouvelle dette" seulement sur tous les RÉER et RPDB?

### COMMENTAIRES ADDITIONNELS