

2005 FC 434  
T-1121-04

2005 CF 434  
T-1121-04

**Elmer John Trotter** (*Applicant*)

**Elmer John Trotter** (*demandeur*)

v.

c.

**Attorney General of Canada** (*Respondent*)

**Procureur général du Canada** (*défendeur*)

T-468-04

T-468-04

**Norman Leslie Reid** (*Applicant*)

**Norman Leslie Reid** (*demandeur*)

v.

c.

**Attorney General of Canada** (*Respondent*)

**Procureur général du Canada** (*défendeur*)

**INDEXED AS: TROTTER v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)**  
**(F.C.)**

**RÉPERTORIÉ: TROTTER c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)**  
**(C.F.)**

Federal Court, Strayer D.J.—Vancouver, February 23;  
April 1, 2005.

Cour fédérale, juge suppléant Strayer—Vancouver, 23  
février; 1<sup>er</sup> avril 2005.

*Veterans — Judicial review of refusals by Veterans Review and Appeal Board (Board) to reconsider conclusions on previous entitlement appeals filed by two former Royal Canadian Air Force members — Compensation for Former Prisoners of War Act (1976 Act) and amendments enacted to provide for monthly compensation to former prisoners of war and evaders during Second World War — Entitlement to payment made effective retroactively to date prior to actual enactment (April 1, 1976) — Applicants applying for compensation for time spent as prisoner of war or evader during Second World War as soon as aware of entitlement — Department of Veterans Affairs deciding that applicants entitled to compensation as of date of applications, not retroactively to date of enactment — Board upholding Department's position — 1976 Act repealed in 1987 and compensation scheme included in Pension Act — No indication intention to deny retroactive compensation to former prisoners of war and evaders not having yet applied — Pension Act, s. 71.2(1) providing for compensation to former prisoners of war and evaders, subject to s. 71.2(4) — S. 71.2(4) cross-referencing to most provisions in Part III of Pension Act regarding pensions, disability pensions, "with modifications circumstances require" — Compensation, disability pensions distinguishable concepts and entitlement to compensation requiring different approach — Under circumstances, s. 39 limiting payment of disability pension to date of application not applicable to*

*Anciens combattants — Demandes de contrôle judiciaire du refus du Tribunal des anciens combattants (révision et appel) (le Tribunal) d'examiner de nouveau ses conclusions portant sur des appels de l'admissibilité déposés par deux anciens membres de l'Aviation royale du Canada — La Loi d'indemnisation des anciens prisonniers de guerre (Loi de 1976) et ses modifications ont été promulguées afin de prévoir le paiement d'une indemnité mensuelle aux anciens prisonniers de guerre et évadés pendant la Seconde Guerre mondiale — Le droit au paiement a été rendu rétroactif à la date antérieure à la promulgation effective (1<sup>er</sup> avril 1976) — Les demandeurs ont présenté une demande d'indemnité pour le temps passé comme prisonnier de guerre ou évadé pendant la Seconde Guerre mondiale dès qu'ils ont été mis au courant de leur droit — Le ministère des Anciens combattants a décidé que les demandeurs avaient droit à l'indemnité à compter du jour de leurs demandes et non rétroactivement à une date antérieure à la promulgation — Le Tribunal a maintenu la position du Ministère — La Loi de 1976 a été abrogée en 1987 et le régime d'indemnisation a été intégré dans la Loi sur les pensions — Rien n'indiquait une intention de nier le paiement d'une indemnité rétroactive aux anciens prisonniers de guerre et évadés qui n'avaient pas encore demandé d'indemnité — L'art. 71.2(1) de la Loi sur les pensions prévoit le paiement d'une indemnité aux anciens prisonniers de guerre et évadés sous réserve de l'art. 71.2(4) — L'art. 71.2(4) fait un renvoi croisé à la plupart des dispositions de la partie III de la Loi*

*compensation for former prisoners, evaders.*

*Pensions — Judicial review of refusals by Veterans Review and Appeal Board (Board) to reconsider conclusions on previous entitlement appeals filed by two former Royal Canadian Air Force members — Compensation for Former Prisoners of War Act (1976 Act) and amendments enacted to provide for monthly compensation to former prisoners of war and evaders during Second World War — 1976 Act repealed in 1987 and compensation scheme included in Pension Act — Pension Act, s. 71.2(1) providing for compensation to former prisoners of war and evaders, subject to s. 71.2(4) — S. 71.2(4) cross-referencing to most provisions in Part III of Pension Act regarding pensions, disability pensions, “with modifications circumstances require” — Compensation, disability pensions distinguishable concepts and entitlement to compensation requiring different approach — Under circumstances, s. 39 limiting payment of disability pension to date of application not applicable to compensation for former prisoners, evaders.*

*Construction of Statutes — Review standard of correctness applicable to interpretation of statutes when facts not at issue or question not within Board’s expertise — Interpretation Act, s. 43(c) applicable to ambiguous Pension Act, s. 71.2(4) — 1976 Act and amendments conferring on applicants right to apply for compensation — Under Interpretation Act, s. 43(c), repeal of 1976 Act not affecting applicants’ right — Interpretation Act, s. 44(f) providing that new enactment not held to operate as new law unless otherwise indicated — Nothing to suggest that Pension Act, s. 39 repealing prisoners’ former entitlement to 11 years of compensation.*

These were applications for judicial review of two decisions of the Veterans Review and Appeal Board (Board) in which the Board refused to reconsider its conclusions on previous entitlement appeals filed by two former Royal Canadian Air Force members who claimed compensation for time spent as a prisoner of war or an evader during the Second World War.

*sur les pensions en ce qui concerne les pensions et les pensions d’invalidité, «avec les adaptations nécessaires» — L’indemnisation et le paiement de pensions d’invalidité sont des concepts distincts et le droit à l’indemnisation exige une approche différente — Dans les circonstances, l’art. 39 qui restreint le paiement des pensions d’invalidité à la date de la demande ne s’applique pas à l’indemnisation des anciens prisonniers et évadés.*

*Pensions — Demandes de contrôle judiciaire du refus du Tribunal des anciens combattants (révision et appel) (le Tribunal) d’examiner de nouveau ses conclusions portant sur des appels de l’admissibilité déposés par deux anciens membres de l’Aviation royale du Canada — La Loi d’indemnisation des anciens prisonniers de guerre (Loi de 1976) et ses modifications ont été promulguées afin de prévoir le paiement d’une indemnité mensuelle aux anciens prisonniers de guerre et évadés pendant la Seconde Guerre mondiale — La Loi de 1976 a été abrogée en 1987 et le régime d’indemnisation a été intégré dans la Loi sur les pensions — L’art. 71.2(1) de la Loi sur les pensions prévoit le paiement d’une indemnité aux anciens prisonniers de guerre et évadés sous réserve de l’art. 71.2(4) — L’art. 71.2(4) fait un renvoi croisé à la plupart des dispositions de la partie III de la Loi sur les pensions en ce qui concerne les pensions et les pensions d’invalidité, «avec les adaptations nécessaires» — L’indemnisation et le paiement de pensions d’invalidité sont des concepts distincts et le droit à l’indemnisation exige une approche différente — Dans les circonstances, l’art. 39 qui restreint le paiement des pensions d’invalidité à la date de la demande ne s’applique pas à l’indemnisation des anciens prisonniers et évadés.*

*Interprétation des lois — La norme de la décision correcte s’applique à l’interprétation des lois lorsqu’aucun élément factuel n’est en cause et qu’aucune question ne ressort à la compétence particulière du Tribunal — L’art. 43c) de la Loi d’interprétation s’applique au libellé ambigu de l’art. 71.2(4) de la Loi sur les pensions — La Loi de 1976 et ses modifications ont conféré aux demandeurs le droit de demander une indemnité — En vertu de l’art. 43c) de la Loi d’interprétation, l’abrogation de la Loi de 1976 n’a eu aucune répercussion sur le droit des demandeurs — L’art. 44f) de la Loi d’interprétation prévoit que le nouveau texte n’est pas réputé de droit nouveau sauf indication contraire — Rien ne laissait croire que l’art. 39 de la Loi sur les pensions abrogeait le droit des prisonniers à un ancien droit à 11 ans de prestations.*

Il s’agissait de demandes de contrôle judiciaire de deux décisions du Tribunal des anciens combattants (révision et appel) (le Tribunal) dans lesquelles le Tribunal avait refusé d’examiner de nouveau ses conclusions portant sur des appels de l’admissibilité déposés par deux anciens membres de l’Aviation royale du Canada quant à leur droit à une indemnité

Norman Reid was serving as an aircrew member when his plane was shot down over Romania. He evaded capture in enemy territory for a total of 98 days and then rejoined allied forces in Italy. Elmer Trotter was serving as a Special Duties Pilot and as a Pathfinder when he was shot down over Germany and captured. He spent 268 days as a prisoner of war and was extensively interrogated, accused of being a spy and placed before a firing squad but not executed. For many years after the Second World War, there was no program for compensating prisoners of war other than those who had been prisoners of the Japanese. In 1976, the *Compensation for Former Prisoners of War Act* (1976 Act) was enacted providing for payment of compensation to those who were prisoners of war of enemy powers other than Japan during the Second World War. There was no specific mention as to the date from which compensation would be calculated but in 1978, the 1976 Act was amended to provide similar compensation for evaders defined as members of the Canadian or Newfoundland Forces who entered or landed in enemy territory and evaded capture. Both the 1976 Act and the amendment were deemed to have come into force on April 1, 1976. However, they were replaced in 1987 by amendments to the *Pension Act*, which provided for a continuing compensation scheme for prisoners of war and evaders, payable as a pension but still described as compensation. Neither Elmer Trotter nor Norman Reid had ever been informed by the Department of Veterans Affairs that they were eligible for compensation under the 1976 Act but applied for it as soon as they found out. In both cases, the Department of Veterans Affairs decided that under the *Pension Act*, the applicants' compensation was payable effective the date of their applications. The Board dismissed the applicants' appeals and found that under section 39 of the *Pension Act*, the applicants were entitled to compensation only from the date of their applications, not retroactively to April 1, 1976. The issues were whether the applicants, as prisoners of war or evaders, were entitled to compensation commencing April 1, 1976 under the 1976 Act, regardless of when they applied, and if so, whether the 1987 amendments to the *Pension Act* terminated that entitlement for future applicants and limit it to the period following successful application.

*Held*, the applications should be allowed.

Under the 1976 Act, entitlement to payment was made retroactive to a date prior to the actual enactment because of

pour du temps passé comme prisonnier de guerre ou comme évadé pendant la Seconde Guerre mondiale. Norman Reid était membre du personnel naviguant lorsque son avion a été abattu pendant qu'il survolait la Roumanie. Il a évité la capture en territoire ennemi pendant 98 jours et il a ensuite joint les forces alliées en Italie. Elmer Trotter était pilote ayant des affectations particulières et éclaireur lorsque son avion a été abattu au-dessus de l'Allemagne et qu'il a été capturé. Il a passé 268 jours comme prisonnier de guerre et il a été longuement interrogé, accusé d'espionnage et placé devant un peloton d'exécution, mais il n'a pas été exécuté. Pendant de nombreuses années après la Seconde Guerre mondiale, il n'y avait pas de programme de dédommagement des prisonniers de guerre autre que pour les prisonniers des Japonais. En 1976, la *Loi d'indemnisation des anciens prisonniers de guerre* (la Loi de 1976) a été promulguée. Elle prévoyait le paiement d'une indemnité pour les personnes qui étaient des prisonniers de guerre d'une puissance autre que le Japon pendant la Seconde Guerre mondiale. Il n'y avait pas de mention particulière quant à la date à partir de laquelle une indemnité serait calculée mais, en 1978, la Loi de 1976 a été modifiée de manière à prévoir un dédommagement semblable pour les évadés qui sont définis comme des membres des Forces canadiennes ou de Terre-Neuve qui étaient entrés en territoire ennemi ou qui y avaient atterri et avaient échappé à la capture. La Loi de 1976 et la modification de 1978 étaient réputées être entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1976. Elles ont toutefois été remplacées en 1987 par des modifications à la *Loi sur les pensions* qui prévoyait un régime d'indemnité continue pour les prisonniers de guerre et les évadés, payable sous forme de pension mais toujours décrite comme une indemnité. Ni Elmer Trotter ni Norman Reid n'ont été informés par le ministère des Anciens combattants qu'ils avaient droit à une indemnité en vertu de la Loi de 1976, mais ils ont présenté une demande dès qu'ils l'ont appris. Dans les deux cas, le ministère des Anciens combattants a décidé que, en vertu de la *Loi sur les pensions*, l'indemnité était payable aux demandeurs à compter de la date de leurs demandes. Le Tribunal a rejeté les appels interjetés par les demandeurs et a conclu qu'en vertu de l'article 39 de la *Loi sur les pensions*, les demandeurs avaient droit à une indemnité à compter seulement du jour de leur demande et non rétroactivement au 1<sup>er</sup> avril 1976. Il s'agissait de déterminer si les demandeurs, en tant que prisonniers de guerre ou évadés, avaient droit, en vertu de la Loi de 1976, au paiement de l'indemnité à compter du 1<sup>er</sup> avril 1976, peu importe le moment des demandes, et, le cas échéant, si les modifications de 1987 à la *Loi sur les pensions* avaient mis fin à ce droit pour les futurs demandeurs et l'avaient limité à la période suivant une demande accueillie.

*Arrêt*: les demandes doivent être accueillies.

En vertu de la Loi de 1976, le droit au paiement de l'indemnité a été rendu rétroactif à une date antérieure à la

Parliament's concern regarding the date from which former prisoners of war could start collecting monthly compensation. Similarly, when the 1978 amendments were made to extend compensation to evaders, an identical clause was inserted to make the amendments effective as of April 1, 1976. There would have been no point in having a coming into force date before Royal Assent if the intention were not to make compensation payable commencing April 1, 1976. In section 3 of the 1976 Act, legal entitlement to compensation arose only once an authenticated application was made. However, the date of the application did not define the amount of compensation. When the 1976 Act was repealed in 1987 and its compensation scheme was included under Part III of the *Pension Act*, there was no indication of intention to deny former prisoners of war and evaders who had not yet applied for compensation the equivalent of some 11 years of possible benefits.

The 1987 amendment to the *Pension Act* was not intended to preclude in future persons meeting the definitions of prisoner of war or evader from receiving compensation retroactive to April 1, 1976, which they would have received had they applied before the amendments were made. The new subsection 71.2(1), which mirrors the language used in the 1976 Act, provides that a prisoner of war is entitled to basic compensation on application. Subsection 71.2(1) commences with "[s]ubject to subsection (4)", which makes section 39 (Part III) generally applicable to compensation for former prisoners of war. However, subsection 71.2(1) also provides that section 39 is applicable, "with any modifications that the circumstances require". By its terms, subsection 39(1) of the *Pension Act* applies to "a pension awarded for disability" and limits payments to the date of application. Compensation for former prisoners of war and evaders is clearly not a disability pension. While disabilities come in varying degrees and require assessments, compensation for former prisoners of war or evaders only depends upon certain demonstrable historical facts occurring during the war and, therefore, requires a different approach with respect to entitlement. Despite the general cross-reference in subsection 71.2(4) of the *Pension Act* to most sections of Part III, the qualification on applicability of Part III rendered subsection 39(1) inapplicable in the circumstances. If Parliament had intended the amendments to reduce the compensation payable to former prisoners of war or evaders who hadn't yet applied because they did not know they were entitled to compensation, it would have been legally easy to so provide. This interpretation of subsection 71.2(4), which is ambiguous at best, was reinforced by applying paragraph 43(c) of the *Interpretation Act*, which provides that a repeal does not affect any right or privilege that accrued under the enactment repealed. The 1976 Act and amendments conferred on the applicants the right to apply for

promulgation effective parce que l'une des préoccupations des membres du Parlement résidait dans la date à compter de laquelle les anciens prisonniers de guerre pouvaient commencer à toucher une indemnité mensuelle. De même, quand les modifications de 1978 ont été apportées pour élargir l'indemnité aux évadés, une clause identique a été insérée afin que les modifications prennent effet le 1<sup>er</sup> avril 1976. Il n'aurait servi à rien que la date d'entrée en vigueur précède la sanction royale si on n'avait pas l'intention de rendre l'indemnité payable à partir du 1<sup>er</sup> avril 1976. En vertu de l'article 3 de la Loi de 1976, le droit à l'indemnisation prenait naissance une fois seulement qu'une demande authentifiée avait été faite. Cependant, la date de la demande ne définissait pas le montant de l'indemnité. Lorsque la Loi de 1976 a été abrogée en 1987 et que son régime d'indemnisation a été intégré dans la partie III de la *Loi sur les pensions*, rien n'indiquait une intention de nier aux anciens prisonniers de guerre et évadés qui n'avaient pas encore demandé d'indemnité l'équivalent de quelque 11 ans de prestations possibles.

La modification de 1987 de la *Loi sur les pensions* n'avait pas pour but d'empêcher les personnes visées par les définitions de prisonnier de guerre ou d'évadé de recevoir rétroactivement au 1<sup>er</sup> avril 1976 les prestations qu'elles auraient reçues si elles avaient présenté leur demande avant la modification. Le nouveau paragraphe 71.2(1), dont le libellé est semblable à celui employé dans la Loi de 1976, prévoit qu'un prisonnier de guerre a droit, sur demande, à une indemnité égale à la pension de base. Le paragraphe 71.2(1) débute par les mots «[s]ous réserve du paragraphe (4)», ce qui rend l'article 39 (partie III) applicable de manière générale à l'indemnisation d'anciens prisonniers de guerre. Cependant, le paragraphe 71.2(1) prévoit également que l'article 39 s'applique «avec les adaptations nécessaires». Suivant son propre libellé, le paragraphe 39(1) de la *Loi sur les pensions* s'applique à «une pension accordée pour invalidité» et restreint les paiements à la date de la demande. Il est évident que l'indemnité accordée aux anciens prisonniers de guerre et évadés n'est pas une pension pour invalidité. Alors que les invalidités comportent divers degrés et doivent être évaluées, le paiement d'une indemnité à d'anciens prisonniers de guerre ou évadés est uniquement fonction de certains faits historiques survenus pendant la guerre qui peuvent être prouvés et, par conséquent, une approche différente est requise quant au droit à l'indemnisation. Malgré le renvoi croisé dans le paragraphe 71.2(4) de la *Loi sur les pensions* à la plupart des dispositions de la partie III, dans les circonstances, en raison de la réserve énoncée quant à l'applicabilité de la partie III, le paragraphe 39(1) n'est pas applicable. Si le législateur avait voulu que les modifications aient pour effet de diminuer l'indemnité payable à d'anciens prisonniers de guerre ou évadés qui n'ont pas présenté de demandes auparavant parce qu'ils ignoraient avoir droit à une indemnité, il aurait été facile du point de vue juridique de le prévoir. Cette interprétation du paragraphe

compensation effective April 1, 1976. Moreover, in applying paragraph 44(f) of the *Interpretation Act* to the *Pension Act*, nothing suggested that a provision such as subsection 71.2(4) was to operate as new law and repeal the applicants' former entitlement to compensation. When the amendments were made, Parliament was assured that changes in substance were to be for the better, not for the worse.

71.2(4) qui, au mieux, est ambigu, a été étayée par l'application de l'alinéa 43c) de la *Loi d'interprétation* qui prévoit que l'abrogation n'a pas pour conséquence de porter atteinte aux droits ou avantages acquis sous le régime du texte abrogé. La Loi de 1976 et ses modifications ont conféré aux demandeurs le droit de demander une indemnité à compter du 1<sup>er</sup> avril 1976. De plus, l'application de l'alinéa 44f) de la *Loi d'interprétation* à la *Loi sur les pensions* ne permettait pas de croire qu'une disposition comme le paragraphe 71.2(4) devait s'appliquer à titre de nouvelle disposition législative et abroger l'ancien droit des demandeurs à une indemnité. Lorsque les modifications ont été adoptées, le législateur avait l'assurance que les changements de fond constituaient une amélioration de la situation et non une détérioration.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Compensation for Former Prisoners of War Act*, S.C. 1974-75-76, c. 95, ss. 2 "evader" (as enacted by S.C. 1977-78, c. 11, s. 1), 3.

*Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, ss. 43, 44.

*Pension Act*, R.S.C., 1985, c. P-6, ss. 39 (as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 20, s. 28; S.C. 1995, c. 18, s. 57), 71.2(1) (as enacted by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 37, s. 12), (4) (as enacted *idem*; S.C. 2000, c. 34, s. 33).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Esso Resources Canada Ltd. v. Canada*, [1991] 1 C.T.C. 121; (1990), 109 N.R. 272; 3 T.C.T. 5132 (F.C.A.).

##### DISTINGUISHED:

*Cadotte v. Canada (Minister of Veterans Affairs)*, 2003 CF 1195; [2003] A.C.F. No. 1513 (QL); *Sangster v. Canada (Attorney General)* (2002), 216 F.T.R. 148; 2002 FCT 97.

#### AUTHORS CITED

*House of Commons Debates*, February 26, 1976, p. 11277.

*House of Commons Debates*, April 2, 1976, p. 12414.

*House of Commons Debates*, December 14, 1987, pp. 11768-11769.

APPLICATIONS for judicial review of two decisions of the Veterans Review and Appeal Board in which the

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Loi d'indemnisation des anciens prisonniers de guerre*, S.C. 1974-75-76, ch. 95, art. 2 «évadé» (édicte par S.C. 1977-78, ch. 11, art. 1), 3.

*Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 43, 44.

*Loi sur les pensions*, L.R.C. (1985), ch. P-6, art. 39 (mod. par L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 20, art. 28; L.C. 1995, ch. 18, art. 57), 71.2(1) (édicte par L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 37, art. 12), (4) (édicte, *idem*; L.C. 2000, ch. 34, art. 33).

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION APPLIQUÉE:

*Esso Resources Canada Ltd. c. Canada*, [1991] 1 C.T.C. 121; (1990), 109 N.R. 272; 3 T.C.T. 5132 (C.A.F.).

##### DISTINCTION FAITE D'AVEC:

*Cadotte c. Canada (Ministère des Anciens combattants)*, 2003 CF 1195; [2003] A.C.F. n° 1513 (QL); *Sangster c. Canada (Procureur général)* (2002), 216 F.T.R. 148; 2002 CFPI 97.

#### DOCTRINE CITÉE

*Débats de la Chambre des communes*, 26 février 1976, p. 11277.

*Débats de la Chambre des communes*, 2 avril 1976, p. 12414.

*Débats de la Chambre des communes*, 14 décembre 1987, p. 11768 à 11769.

DEMANDES de contrôle judiciaire de deux décisions dans lesquelles le Tribunal des anciens combattants

Board refused to reconsider its conclusions that the applicants were entitled to compensation under subsection 71.2(4) of the *Pension Act* only from the date of their applications. Applications allowed.

(révision et appel) a refusé d'examiner de nouveau ses conclusions portant que les demandeurs n'étaient admissibles à une indemnité en vertu du paragraphe 71.2(4) de la *Loi sur les pensions* qu'à partir de la date de leurs demandes. Demandes accueillies.

APPEARANCES:

*Paul J. Pearlman, Q.C.* for applicants.  
*Ward Bansley* for respondent.

ONT COMPARU:

*Paul J. Pearlman, c.r.*, pour les demandeurs.  
*Ward Bansley* pour le défendeur.

SOLICITORS OF RECORD:

*Fuller, Pearlman, McNeil*, Victoria, for applicants.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Fuller, Pearlman, McNeil*, Victoria, pour les demandeurs.

*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur.

*The following are the reasons for order rendered in English by*

*Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par*

STRAYER D.J.:

LE JUGE SUPPLÉANT STRAYER:

INTRODUCTION

[1] These are applications for judicial review of two decisions of the Veterans Review and Appeal Board (the Board) in which the Board refused to reconsider its conclusions on previous entitlement appeals. The matter in issue is entitlement of two former Royal Canadian Air Force (RCAF) members to compensation for time spent as a prisoner of war or in evading capture in enemy or enemy-controlled territory. The matter in dispute is as to whether they are entitled to such compensation only as of the date of their applications for it or, as they claim, retroactively to April 1, 1976, which was the date of coming into force of legislation first providing for such compensation.

INTRODUCTION

[1] Il s'agit de demandes de contrôle judiciaire de deux décisions du Tribunal des anciens combattants (révision et appel) (le Tribunal) dans lesquelles le Tribunal a refusé d'examiner de nouveau ses conclusions portant sur des appels de l'admissibilité précédents. La question en litige concerne l'admissibilité de deux anciens membres de l'Aviation royale du Canada (ARC) à une indemnité pour du temps passé comme prisonnier de guerre ou à tenter d'éviter la capture en territoire ennemi ou contrôlé par l'ennemi. La question en litige consiste à déterminer s'ils ont le droit de recevoir une telle indemnité seulement à compter de la date de leurs demandes ou plutôt, comme ils le prétendent, rétroactivement au 1<sup>er</sup> avril 1976, date de l'entrée en vigueur de la loi ayant prévu pour la première fois cette indemnité.

FACTS

[2] The applicant Norman Reid was serving as an aircrew member on an RCAF mission over Romania on May 7, 1944, when his plane was shot down and he

LES FAITS

[2] Le demandeur, Norman Reid, était membre du personnel navigant dans une mission de l'ARC survolant la Roumanie en date du 7 mai 1944, lorsque son avion a

landed in Serbia. He evaded capture in enemy territory for a total of 98 days and then rejoined Allied Forces in Italy.

[3] Elmer John Trotter served in the RCAF in the United Kingdom, flying on Lancaster Bombers as a Special Duties Pilot and as a Pathfinder. On his 44th mission, he was shot down over Germany and was captured. He spent 268 days as a prisoner of war. During that time, he was extensively interrogated. He was twice accused of being a spy and was placed before a firing squad, but not executed.

[4] For many years after the Second World War there was no program for compensating prisoners of war other than those who had been prisoners of the Japanese. In 1976, Parliament enacted the *Compensation for Former Prisoners of War Act*, S.C. 1974-75-76, c. 95. That Act provided for payment of compensation to those who were prisoners of war of enemy powers other than Japan during the Second World War. Section 3 of the Act said:

3. A prisoner of war of another power is entitled, on application to the Commission, to compensation payable under Schedule A. . . .

There was no specific mention as to the date from which compensation would be calculated. In 1978, Parliament amended this Act by S.C. 1977-78, c. 11, to provide similar compensation for “evaders” defined as members of the Canadian or Newfoundland Forces who entered or landed in enemy territory and evaded capture. Both the 1976 Act and the 1978 amendment had a coming into force provision deeming them to have come into force on April 1, 1976. It is common ground that, as long as these Acts contained the provisions for compensation for prisoners of war and evaders, the compensation in the form of a monthly allowance was paid by the Canadian Pension Commission effective April 1, 1976, regardless of when application was made by a prisoner or an evader.

été abattu, ce qui l’a amené à atterrir en Serbie. Il a évité la capture en territoire ennemi pendant 98 jours au total et s’est joint de nouveau aux forces alliées en Italie.

[3] Elmer John Trotter a servi dans l’ARC au Royaume-Uni, volant pour les Bombardiers de Lancaster à titre de pilote ayant des affectations particulières et d’éclaireur. À sa 44<sup>e</sup> mission, il a été abattu au-dessus de l’Allemagne et capturé. Il a passé 268 jours comme prisonnier de guerre. Au cours de cette période, il a été longuement interrogé. Il a été accusé d’espionnage à deux reprises et a été placé devant un peloton d’exécution, mais il n’a pas été exécuté.

[4] Pendant de nombreuses années après la Seconde Guerre mondiale, il n’y avait pas de programme de dédommagement des prisonniers de guerre autre que pour les prisonniers des Japonais. En 1976, le législateur a promulgué la *Loi d’indemnisation des anciens prisonniers de guerre*, S.C. 1974-75-76, ch. 95. Cette Loi prévoyait le paiement d’une indemnité pour les personnes qui étaient des prisonniers de guerre d’une puissance autre que le Japon pendant la Seconde Guerre mondiale. L’article 3 de la Loi prévoyait:

3. Les prisonniers de guerre d’une autre puissance ont droit de recevoir, sur demande faite à la Commission, l’indemnité payable conformément à l’annexe A [. . .]

Il n’y avait pas de mention particulière quant à la date à partir de laquelle une indemnité serait calculée. En 1978, le législateur a modifié cette Loi (S.C. 1977-78, ch. 11), de manière à prévoir un dédommagement semblable pour les «évadés» qui sont définis comme des membres des Forces canadiennes ou de Terre-Neuve qui sont entrés en territoire ennemi ou qui y ont atterri et qui ont échappé à la capture. La Loi de 1976 et la modification de 1978 comportaient une disposition d’entrée en vigueur en vertu de laquelle la Loi et la modification étaient réputées être entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1976. Il n’est pas contesté que, puisque ces Lois renfermaient les dispositions d’indemnisation des prisonniers de guerre et des évadés, l’indemnité sous forme d’allocation mensuelle était versée par la Commission canadienne des pensions à compter du 1<sup>er</sup> avril 1976, sans égard à la date de présentation de la demande par un prisonnier ou par un évadé.

[5] This situation continued until 1987 when these Acts were replaced by amendments to the *Pension Act*, R.S.C., 1985, c. P-6. Amending Act, S.C. 1987, c. 45 [now R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 37] provided for a continuing compensation scheme for prisoners of war and evaders payable as a pension. It was nevertheless still described as “compensation”. The definition of “prisoner of war” was expanded to include evaders. The new subsection 71.2(4) [as enacted by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 37, s. 12; S.C. 2000, c. 34, s. 33] added to the *Pension Act* provides as follows:

**71.2 . . .**

(4) In the determination of the entitlement of a prisoner of war to compensation, the applicable provisions of Part III, excluding subsections 38(4) to (8), apply, with any modifications that the circumstances require, as if a reference in those provisions to a member of the forces or a pensioner were a reference to a prisoner of war and as if a reference to a pension or a pension for disability were a reference to compensation.

[6] It was the view of the Board, and is maintained by the respondent, that this provision had the effect of making applicable to compensation for prisoners of war section 39 [as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 20, s. 28; S.C. 1995, c. 18, s. 57] of Part III of the *Pension Act*. The relevant part of that section reads as follows:

**39.** (1) A pension awarded for disability shall be made payable from the later of

(a) the day on which application therefor was first made, and

(b) a day three years prior to the day on which the pension was awarded to the pensioner.

[7] Mr. Trotter had never been informed of the original 1976 Act although he was in communication with the Department that year in respect of another matter, some six months after the enactment of the *Compensation for Former Prisoners of War Act*. When he finally learned that compensation was available he

[5] Cette situation a duré jusqu'en 1987, année au cours de laquelle ces Lois ont été remplacées par des modifications à la *Loi sur les pensions*, L.R.C. (1985), ch. P-6. La Loi modificatrice, L.C. 1987, ch. 45 [maintenant L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 37], prévoyait un régime d'indemnité continue pour les prisonniers de guerre et les évadés payable sous forme de pension. Celle-ci était néanmoins toujours décrite comme une «indemnité». La définition de «prisonnier de guerre» a été élargie de manière à inclure les évadés. Le nouveau paragraphe 71.2(4) [édicte par L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 37, art. 12; L.C. 2000, ch. 34, art. 33] ajouté à la *Loi sur les pensions* prévoit ce qui suit:

**71.2 [. . .]**

(4) Les dispositions applicables de la partie III, à l'exception des paragraphes 38(4) à (8), s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, au calcul de l'indemnité à laquelle les prisonniers de guerre ont droit, comme si les termes «membre des forces» ou «pensionné» signifiaient «prisonnier de guerre» et «pension» ou «pension pour invalidité», «indemnité».

[6] Le Tribunal était d'avis, et c'est ce que soutient le défendeur, que cette disposition avait pour effet de rendre applicable à l'indemnisation des prisonniers de guerre l'article 39 [mod. par L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 20, art. 28; L.C. 1995, ch. 18, art. 57] de la partie III de la *Loi sur les pensions*. La partie pertinente de cette disposition est rédigée comme suit:

**39.** (1) Le paiement d'une pension accordée pour invalidité prend effet à partir de celle des dates suivantes qui est postérieure à l'autre:

a) la date à laquelle une demande à cette fin a été présentée en premier lieu;

b) une date précédant de trois ans la date à laquelle la pension a été accordée au pensionné.

[7] M. Trotter n'avait jamais été informé de la Loi de 1976 initiale même s'il était en communication avec le Ministère cette année-là relativement à une autre question, quelque six mois après la promulgation de la *Loi d'indemnisation des anciens prisonniers de guerre*. Lorsqu'il a finalement appris qu'il pouvait avoir accès à



applied in 1991 for it. He was awarded pension benefits effective April 9, 1991, which was the date of his application under the *Pension Act*. The Department of Veterans Affairs took the position that by section 39 of the *Pension Act* compensation was, after the amendment to the *Pension Act* in 1987, payable only commencing with the day of the application. Mr. Trotter took several appeals resulting in the decision of the Board which is the subject of this judicial review. The Board upheld the position of the Department of Veterans Affairs.

[8] Mr. Reid never received any notice from the Department of Veterans Affairs that he was eligible for compensation as an evader. He happened to learn of it in the fall of 1999 from another ex-service man. He contacted the Department of Veterans Affairs and applied for compensation on November 23, 1999. Eventually, he was allowed benefits commencing November 18, 1999. He appealed the decision to limit his benefits to commencement only on the day of his application in 1999. His appeals were dismissed ending with the decision of the Board which is the subject of this judicial review.

[9] In both cases, it was argued before the Board on behalf of the appellants that the timing for commencement of benefits prescribed by section 39 of the *Pension Act* should not be applied to compensation for prisoners of war and evaders. It was argued that by the *Compensation for Former Prisoners of War Act* and its amendments, compensation was made payable in monthly instalments commencing on April 1, 1976. It was argued that there was no clear intent stated by Parliament in 1987, when it consolidated prisoners of war compensation with pensions, that those who were up until that time entitled to the former effective April 1, 1976, once they applied for it, were no longer to be so entitled even though they had not applied before 1987 because they had never been told about the availability of such benefits. There being no express intention by Parliament to that effect, and subsection 71.2(4) of the *Pension Act* being at best ambiguous, the principles of statutory interpretation should prevail. In particular provisions of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, were relied upon as follows:

une indemnité, il l'a demandée en 1991. Il a obtenu des prestations de pension à compter du 9 avril 1991, soit la date de sa demande présentée en vertu de la *Loi sur les pensions*. Le ministère des Anciens combattants a soutenu qu'en vertu de l'article 39 de la *Loi sur les pensions*, l'indemnité était, après la modification de la *Loi sur les pensions* en 1987, payable seulement à compter du jour de la demande. M. Trotter a formé plusieurs appels ayant entraîné la décision du Tribunal qui fait l'objet du présent contrôle judiciaire. Le Tribunal a maintenu la position du ministère des Anciens combattants.

[8] M. Reid n'a jamais reçu d'avis du ministère des Anciens combattants selon lequel il était admissible à une indemnité à titre d'évadé. Il l'a appris à l'automne 1999 d'un autre ancien militaire. Il a contacté le ministère des Anciens combattants et a demandé une indemnité le 23 novembre 1999. Il a fini par avoir le droit de recevoir des prestations à compter du 18 novembre 1999. Il a interjeté appel de la décision de faire débiter ses prestations seulement le jour de sa demande en 1999. Ses appels ont été rejetés, la dernière décision rendue à cet égard étant celle du Tribunal qui fait l'objet du présent contrôle judiciaire.

[9] Dans les deux cas, il a été plaidé devant le Tribunal pour le compte des appelants que le moment du début des prestations prévu par l'article 39 de la *Loi sur les pensions* ne devrait pas s'appliquer à l'indemnisation des prisonniers de guerre et des évadés. Il a en outre été plaidé qu'en vertu de la *Loi d'indemnisation des anciens prisonniers de guerre* et de ses modifications, l'indemnité devenait payable par versements mensuels à compter du 1<sup>er</sup> avril 1976. On a fait valoir que le législateur n'a pas communiqué, lorsqu'il a regroupé en 1987 l'indemnisation des prisonniers de guerre avec les pensions, son intention claire que ceux qui, jusqu'à ce moment, avaient droit à l'indemnité à compter du 1<sup>er</sup> avril 1976 n'y avaient plus droit une fois qu'ils avaient présenté une demande, même si c'est parce qu'on ne les avait jamais informés de l'existence de ces prestations qu'ils n'avaient pas fait de demande avant 1987. Comme le législateur n'a pas exprimé d'intention expresse à cet effet et comme le paragraphe 71.2(4) de la *Loi sur les pensions* est au mieux ambigu, les principes de l'interprétation des lois devraient prévaloir. Plus

43. Where an enactment is repealed in whole or in part, the repeal does not

...

(c) affect any right, privilege, obligation or liability acquired, accrued, accruing or incurred under the enactment so repealed,

...

44. Where an enactment, in this section called the "former enactment", is repealed and another enactment, in this section called the "new enactment" is substituted therefor,

...

(f) except to the extent that the provisions of the new enactment are not in substance the same as those of the former enactment, the new enactment shall not be held to operate as new law, but shall be construed and have effect as a consolidation and as declaratory of the law as contained in the former enactment;

[10] The Board rejected these arguments and found that section 39 of the *Pension Act* precluded the payment of compensation to these appellants effective at any time prior to their applications for compensation.

[11] The applicants herein assert that the Board erred in law in deciding as it did. In essence, it is argued for the applicants that they had a vested right to compensation payable by instalment as of April 1, 1976, to which they are entitled regardless of when they made application.

## ISSUES

[12] It appears to me that the essential issues raised by this appeal are:

(1) Did the 1976 Act, as amended in 1987, entitle applicants who otherwise met the definitions of prisoner of war or evader, to periodic payments commencing

particulièrement, les dispositions suivantes de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, ont été invoquées:

43. L'abrogation, en tout ou en partie, n'a pas pour conséquence:

[...]

c) de porter atteinte aux droits ou avantages acquis, aux obligations contractées ou aux responsabilités encourues sous le régime du texte abrogé;

[...]

44. En cas d'abrogation et de remplacement, les règles suivantes s'appliquent:

[...]

f) sauf dans la mesure où les deux textes diffèrent au fond, le nouveau texte n'est pas réputé de droit nouveau, sa teneur étant censée constituer une refonte et une clarification des règles de droit du texte antérieur;

[10] Le Tribunal a rejeté ces arguments et a statué que l'article 39 de la *Loi sur les pensions* interdisait le paiement d'une indemnité à ces appelants en tout temps avant leurs demandes d'indemnisation.

[11] Les demandeurs en l'espèce font valoir que le Tribunal a commis une erreur de droit en prenant la décision qu'il a prise. Pour l'essentiel, il est plaidé, pour leur part, qu'ils possédaient un droit acquis de recevoir une indemnité payable par versements en date du 1<sup>er</sup> avril 1976, droit qu'ils possèdent sans égard au moment de la présentation de leur demande.

## QUESTIONS EN LITIGE

[12] Il m'apparaît que les questions en litige essentielles qui sont soulevées par cet appel sont les suivantes:

1) La Loi de 1976, modifiée en 1987, donne-t-elle le droit aux demandeurs qui répondent par ailleurs aux définitions de prisonnier de guerre ou d'évadé de

April 1, 1976 regardless of when they applied?

recevoir des paiements périodiques à compter du 1<sup>er</sup> avril 1976, peu importe le moment des demandes?

(2) If the answer to (1) is “yes”, then did Parliament intend, through the 1987 amendments to the *Pension Act*, to terminate that entitlement for future applicants and limit it to the period following a successful application?

2) Si la réponse à 1) est «oui», le législateur entendait-il, au moyen des modifications de 1987 à la *Loi sur les pensions*, mettre fin à ce droit pour les futurs demandeurs et le limiter à la période suivant une demande accueillie?

#### STANDARD OF REVIEW

[13] The essential issue here is the interpretation of statutes. I am satisfied that the standard is one of correctness as I can see no element of fact at issue and no question which is within the particular expertise of the Board.

#### NORME D'EXAMEN

[13] La question en litige essentielle en l'espèce réside dans l'interprétation des lois. Je suis convaincu que la norme à appliquer est celle de la décision correcte, car je ne vois aucun élément factuel en cause et aucune question qui ressort à la compétence particulière du tribunal.

#### ANALYSIS

[14] The history of this matter suggests to me that most if not all members of Parliament participating in the enactment of the 1987 amendment to the *Pension Act* would have been most surprised and, I suspect, seriously concerned, if they had been told that persons in the position of the applicants in this case, if they had a chance to learn of their entitlement, would be precluded in future from receiving benefits retroactive to April 1, 1976, which they would have received had they applied prior to the 1987 Act.

#### ANALYSE

[14] L'historique de cette question me laisse croire que la plupart, voire la totalité des députés qui ont participé à la promulgation de la modification de 1987 de la *Loi sur les pensions* auraient été très étonnés et, je crois, auraient été très préoccupés si on leur avait dit que les personnes dans la situation des demandeurs dans cette affaire, s'ils ont pu avoir connaissance du droit qui leur était conféré, se verraient interdire dans l'avenir de recevoir des prestations rétroactivement au 1<sup>er</sup> avril 1976, prestations que ces personnes auraient reçues si elles avaient présenté leur demande avant la promulgation de la Loi de 1987.

[15] The history of the passage of the 1976 Act indicates rather clearly that, in the House of Commons, one of the principal concerns by members on both sides of the House was as to the date from which former prisoners of war could start collecting monthly compensation. The Bill as originally presented provided for it to come into force on proclamation. A question was put to the sponsoring Minister as to what would be the effective date of the payments. The Minister replied “It would be hard for me to say for sure, but I suggest that the effective date for payments will be when the legislation comes into effect” (*House of Commons Debates*, February 26, 1976, at page 11277). There continued to be concern about this during debate and

[15] L'historique de l'adoption de la Loi de 1976 révèle assez clairement qu'à la Chambre des communes, l'une des préoccupations principales des membres des deux côtés de la Chambre résidait dans la date à compter de laquelle les anciens prisonniers de guerre pouvaient commencer à toucher une indemnité mensuelle. Le projet de loi, dans sa version initiale, prévoyait une entrée en vigueur au moment de sa proclamation. On a demandé au ministre parrain ce que serait la date effective des paiements. Le ministre a répondu: «Je ne vois pas bien comment je pourrais me prononcer de façon absolue, mais j'estime que ce sera à la date d'entrée en vigueur du bill» (*Débats de la Chambre des communes*, 26 février 1976, à la page 11277). Cette question a continué à

when the Bill went to Committee [Standing Committee on Veterans Affairs) only one amendment was made there, to the effect that the Bill would be deemed to have come into effect on April 1, 1976, although it was not enacted until several weeks after that (see *House of Commons Debates*, April 2, 1976, at page 12414). A perusal of the Committee debates indicates that it was the concern of the Committee that entitlement to payment should be effective retroactively to a date prior to actual enactment.

[16] Similarly, when the 1978 amendments were made to extend compensation to evaders, an identical clause was inserted into the Bill to make it effective as of April 1, 1976. There would have been no point in having a coming into force date prior to the giving of Royal Assent to these bills if the intention were not to make the compensation payable as of April 1, 1976. Section 3 of the *Compensation for Former Prisoners of War Act* provided, as quoted above, that compensation was payable “on application to the Commission”. The sense of those words was intended to mean that no legal entitlement to compensation arose prior to an application being made. As no application could be made prior to Royal Assent to the Bill, there was no point in making the Bill come into effect some weeks prior to when an application could be made unless it was the intent of Parliament that they were conferring monthly compensation on former prisoners of war payable effective April 1, 1976, subject only to a proper application being made and accepted as proof of entitlement to that compensation. There being no indications to the contrary in these Acts, I must assume in the total context that such was the intention.

[17] When in 1987 the government of the day decided to repeal the *Compensation for Former Prisoners of War Act* and to bring its compensation scheme within the *Pension Act*, the Minister expressed his pleasure “to introduce legislation to this House which would be a benefit to Canadian Veterans and their families”. He stated in respect of his Bill (*House of Commons Debates*, December 14, 1987, at pages 11768-11769):

susciter des préoccupations pendant les débats et quand le projet de loi a été présenté en Comité [Comité permanent des Affaires des anciens combattants], un seul amendement y a été apporté, soit celui prévoyant que le projet de loi serait réputé être entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1976, quoiqu’il n’ait été promulgué que plusieurs semaines après cela (voir les *Débats de la Chambre des communes*, 2 avril 1976, à la page 12414). L’examen des débats en comité révèle que le Comité estimait que le droit au paiement devrait prendre effet rétroactivement à une date antérieure à la promulgation effective.

[16] De même, quand les modifications de 1978 ont été apportées pour élargir l’indemnité aux évadés, une clause identique a été insérée dans le projet de loi afin qu’il prenne effet le 1<sup>er</sup> avril 1976. Il n’aurait servi à rien que la date d’entrée en vigueur précède la sanction royale de ces projets de loi si l’esprit de ceux-ci n’avait pas été de rendre l’indemnité payable en date du 1<sup>er</sup> avril 1976. L’article 3 de la *Loi d’indemnisation des anciens prisonniers de guerre* prévoyait, comme nous l’avons cité précédemment, que l’indemnité était payable «sur demande faite à la Commission». Ces mots devaient signifier qu’aucun droit à l’indemnisation n’a pris naissance avant qu’une demande soit présentée. Comme aucune demande ne pouvait être présentée avant la sanction royale du projet de loi, il était inutile de prévoir l’entrée en vigueur de celui-ci quelques semaines avant la présentation possible d’une demande, sauf si le législateur entendait accorder une indemnité mensuelle à d’anciens prisonniers de guerre payable à compter du 1<sup>er</sup> avril 1976, sous la seule réserve qu’une demande appropriée soit faite et acceptée comme preuve du droit à cette indemnité. Comme il n’y a pas d’indication contraire dans ces lois, je dois présumer que vu l’ensemble du contexte, telle était l’intention du législateur.

[17] Quand, en 1987, le gouvernement du jour a décidé d’abroger la *Loi d’indemnisation des anciens prisonniers de guerre* et d’intégrer son régime d’indemnisation dans la *Loi sur les pensions*, le ministre s’est dit ravi «de présenter à la Chambre une mesure législative qui présente de nombreux avantages pour les anciens combattants canadiens et leur famille». Il a déclaré à l’égard de son projet de loi (*Débats de la*

Bill C-100. . . will remove deficiencies that have been revealed within the existing legislation. We want our legislation to be fair and equitable to all veterans and their families, and Bill C-100 will erase injustices that have inadvertently been allowed to exist.

...

All amendments, however, are designed to improve the existing legislation for veterans and their dependants.

Nowhere in these remarks do I find a statement of intention to deny former prisoners of war and evaders who had not yet applied for compensation the equivalent of some 11 years of possible benefits. I think one must therefore view with some caution the position taken by the Attorney General of Canada that such was the purpose of the 1987 amendments and, in particular, the application of subsection 39(1) of the *Pension Act* to the payment of compensation to former prisoners of war or evaders.

[18] I wish to emphasize that the language of subsection 39(1) was not adopted as such in respect of prisoners of war and evaders' compensation. It will be noted that subsection 39(1), limiting as it does payments to the date of application, by its terms applies to "a pension awarded for disability". In my view, compensation for prisoners of war is not "a pension awarded for disability". Even in the provisions adopted in 1987 by way of amendments to the *Pension Act* specifically applying to these persons, the new subsection 71.2(1) provides that "a prisoner of war is entitled, on application, to basic compensation." Such was the language of the 1976 Act which also said [at section 3] that: "a prisoner of war. . . is entitled on application to the Commission, to compensation." As I have noted, the circumstances of the passage of the 1976 Act and the provisions for a retroactive coming into force indicate that what was intended was that compensation be effective as of April 1, 1976. This was said to be payable "on application", as does subsection

*Chambre des communes*, 14 décembre 1987, aux pages 11768 et 11769):

Le projet de loi C-100 [. . .] éliminera des imperfections mises au jour dans certaines lois existantes. Nous voulons des lois justes et équitables pour tous les anciens combattants et leurs familles, et le projet de loi C-100 permettra d'éliminer certaines injustices qui avaient jusqu'à maintenant échappé au législateur.

[. . .]

Cependant, toutes les modifications visent à améliorer la législation existante qui vise les anciens combattants et leurs personnes à charge.

Nulle part dans ces observations puis-je découvrir une déclaration d'intention niant aux anciens prisonniers de guerre et évadés qui n'avaient pas demandé d'indemnité l'équivalent de quelques 11 ans de prestations possibles. Par conséquent, je crois qu'il faut considérer avec une certaine prudence la position adoptée par le procureur général du Canada selon laquelle tel était l'objet des modifications de 1987 et, en particulier, l'application du paragraphe 39(1) de la *Loi sur les pensions* au versement d'une indemnité aux anciens prisonniers de guerre ou évadés.

[18] Je tiens à souligner que le libellé du paragraphe 39(1) n'a pas été adopté tel quel à l'égard de l'indemnisation des prisonniers de guerre et des évadés. On constatera que le paragraphe 39(1), qui restreint de fait les paiements à la date de la demande, s'applique par l'effet de ses termes mêmes à une «pension accordée pour invalidité». Selon moi, l'indemnité accordée aux prisonniers de guerre n'était pas «une pension accordée pour invalidité». Même dans les dispositions adoptées en 1987 par voie de modifications à la *Loi sur les pensions* qui s'appliquaient expressément à ces personnes, le nouveau paragraphe 71.2(1) prévoit que «tout prisonnier de guerre, sur demande, a droit à l'égard des périodes». Tel était le libellé de la Loi de 1976 selon laquelle [à l'article 3] «[l]es prisonniers de guerre [. . .] ont droit de recevoir, sur demande faite à la Commission, l'indemnité». Comme je l'ai indiqué, les circonstances de l'adoption de la Loi de 1976 et les dispositions prévoyant une prise d'effet rétroactive indiquent que le législateur entendait faire en sorte que l'indemnité

71.2(1) of the *Pension Act*. In the context of the 1976 Act that expression “on application” made an authenticated application a condition precedent to receiving compensation, but the date of the application did not define the amount of compensation. Not only was that, I suggest, the intention of Parliament but it was the manner in which that Act was administered throughout its existence. It is true that subsection 71.2(1) which states the entitlement to compensation commences with the words “[s]ubject to subsection (4)”. Subsection (4), does make section 39 generally applicable to compensation for former prisoners of war. However, it is applicable “with any modifications that the circumstances require.” In my view, circumstances require a different approach in the matter of entitlement to compensation for former prisoners of war and evaders.

[19] Subsection 39(1) refers to “a pension awarded for disability”. It is apparent that a pension for disability and compensation for the fact of having been a prisoner of war or an evader during the Second World War are two distinct matters. A disability, while it must have its origin in the war, may have been obvious and diagnosed during or at the end of the War and may have been of a continuing nature. But sometimes the effects of war time service are not felt or diagnosed until years after the war. Disabilities come in varying degrees and may change over time. All of these matters require assessments through applications and in some cases, disability may not be perceived or proven for years after the war or may vary in severity over a period of time. On the other hand, payment to former prisoners of war or evaders has throughout been described as “compensation” and the criteria solely depend on certain demonstrable historical facts occurring during the war. The fact that the compensation is payable on a monthly basis may have been thought to be of a more lasting benefit to those entitled. If compensation had been payable in a lump sum it would be surprising indeed if entitlement were dependent on the date of application for it, even though it would not be payable until application was made.

prenne effet à compter du 1<sup>er</sup> avril 1976. L’indemnité était payable «sur demande», comme le prévoit le paragraphe 71.2(1) de la *Loi sur les pensions*. Dans le contexte de la Loi de 1976, cette expression «sur demande» faisait d’une demande authentifiée une condition préalable du versement d’une indemnité, mais la date de la demande ne définissait pas le montant de l’indemnité. Non seulement s’agissait-il, à mon point de vue, de l’intention du législateur, mais c’est ainsi que la Loi a été appliquée tout au long de son existence. Il est vrai que le paragraphe 71.2(1) qui prévoit le droit à une indemnité débute par les mots «Sous réserve du paragraphe (4)». Le paragraphe (4), cité précédemment, rend l’article 39 applicable de manière générale à l’indemnisation d’anciens prisonniers de guerre. Toutefois, il s’applique «avec les adaptations nécessaires». Selon moi, les circonstances exigent une approche différente quant au droit à l’indemnisation d’anciens prisonniers de guerre et d’évadés.

[19] Le paragraphe 39(1) mentionne «une pension accordée pour invalidité». De toute évidence, une pension accordée pour invalidité et une indemnité pour avoir été prisonnier de guerre ou évadé pendant la Seconde Guerre mondiale sont deux choses distinctes. L’invalidité, bien qu’elle doive tirer son origine de la guerre, peut avoir été évidente et diagnostiquée pendant la guerre ou à la fin de celle-ci et peut avoir été continue. Cependant, il arrive que les effets du service militaire en temps de guerre ne soient ressentis ou diagnostiqués que des années après celle-ci. Les invalidités comportent divers degrés et peuvent évoluer au fil du temps. Toutes ces questions doivent être évaluées au moyen de demandes et, dans certains cas, l’invalidité peut ne pas être apparente ou prouvée pendant des années après la guerre ou peut varier en gravité sur une certaine période. Par ailleurs, le paiement à d’anciens prisonniers de guerre ou évadés a été décrit comme une «indemnité» et les critères sont uniquement fonction de certains faits historiques survenus pendant la guerre qui peuvent être prouvés. Le versement d’une indemnité mensuelle a peut-être été tenu pour un moyen d’assurer des avantages plus durables aux personnes ayant droit à l’indemnité. Si celle-ci avait été payable en une somme forfaitaire, il aurait été effectivement étonnant que le droit à l’indemnité soit fonction de la date de demande de

[20] I believe that by the general cross-reference in subsection 71.2(4) of the *Pension Act* to most sections of Part III of that Act, making them applicable to compensation, Parliament cannot be taken to have made a specific decision to reduce the compensation payable to former prisoners of war or evaders who happened not to have applied before because they did not know they were entitled to compensation. It would have been legally, if perhaps not politically, easy to so provide in the amendments if that was intended. In the circumstances, subsection 39(1) must be taken as inappropriate in reference to prisoners' compensation and the qualification in subsection 71.2(4) of the applicability of Part III "with any modifications that the circumstances require" to prisoners' compensation must be taken to mean that subsection 39(1) is not applicable.

[21] The language of subsection 71.2(4) being, at best, ambiguous I believe my conclusion is reinforced by paragraph 43(c) of the *Interpretation Act*. That is I believe there was a right or privilege accrued to these applicants once the 1976 and 1978 legislation was passed. That was a right to apply for compensation which would have been payable on a periodic basis effective April 1, 1976. Of course, the success of an application would have depended on establishing the facts which these applicants have since done. I rely here on the decision of the Federal Court of Appeal in *Esso Resources Canada Ltd. v. Canada*, [1991] 1 C.T.C. 121, where paragraph 43(c) of the *Interpretation Act* was applied. In that case, an oil producer had paid excise tax on certain natural gas liquids during the years 1983 to 1985. It was entitled by statute to apply for a refund of the tax in respect of a portion of these liquids ultimately used for tax-exempt purposes. Before it had taken any steps to apply for a refund, the statutory provisions under which the tax was payable, and which also provided for the refund of tax paid on exempt liquids, was repealed. The producers sought a refund of the taxes and were told that the refund provisions had been abolished with the tax. It was held by a trial Judge and by the Federal Court of Appeal that the producers had an acquired right,

l'indemnité, quoique cette somme forfaitaire ne serait pas payable avant la présentation de la demande.

[20] Je crois qu'en raison du renvoi croisé dans le paragraphe 71.2(4) de la *Loi sur les pensions* à la plupart des dispositions de la partie III de cette Loi, ce qui les rend applicables à l'indemnité, on ne peut considérer que le législateur a pris une décision particulière de diminuer l'indemnité payable à d'anciens prisonniers de guerre ou évadés qui n'ont pas présenté de demande auparavant parce qu'ils ne savaient pas qu'ils avaient droit à une indemnité. Il aurait été facile du point de vue juridique, mais peut-être pas du point de vue politique, de prévoir de telles dispositions dans les modifications si telle était l'intention. Dans les circonstances, le paragraphe 39(1) doit être considéré comme peu approprié par rapport à l'indemnité des prisonniers de guerre et la réserve énoncée dans le paragraphe 71.2(4) quant à l'applicabilité de la partie III «avec les adaptations nécessaires» à l'indemnité des prisonniers doit signifier que le paragraphe 39(1) n'est pas applicable.

[21] Le libellé du paragraphe 71.2(4) étant, au mieux, ambigu, je crois que l'alinéa 43c) de la *Loi d'interprétation*, vient étayer ma conclusion. Je crois que ces demandeurs ont acquis un droit ou un privilège une fois adoptée la législation de 1976 et de 1978. Il s'agissait d'un droit de demander une indemnité qui aurait été payable sur une base périodique à compter du 1<sup>er</sup> avril 1976. Il va sans dire que l'admissibilité d'une demande aurait été subordonnée à l'établissement des faits, ce qu'ont fait les demandeurs depuis. J'invoque ici la décision de la Cour d'appel fédérale *Esso Resources Canada Ltd. c. Canada*, [1991] 1 C.T.C. 121, dans le cadre de laquelle l'alinéa 43c) de la *Loi d'interprétation* a été appliqué. Dans cet arrêt, un producteur de pétrole a payé une taxe d'accise sur certains liquides de gaz naturel au cours des années 1983 à 1985. Il avait le droit, en vertu de la loi, de demander un remboursement de taxe à l'égard d'une partie de ces liquides utilisés, finalement, à des fins d'exemption fiscale. Avant que le producteur de pétrole ait pris des mesures pour demander un remboursement, les dispositions législatives en vertu desquelles la taxe était payable, et qui prévoyaient également le remboursement de la taxe versée sur les liquides exemptés, ont été abrogées. Les producteurs ont demandé un remboursement de taxes et se sont fait dire

namely the right to apply for a refund before the Act was repealed and therefore the repeal should not be construed to have affected that accrued right to apply for a refund. In the *Trotter* appeal before the Board this case was relied on by the applicants. The Board distinguished it by saying that the Federal Court of Appeal upheld Esso's entitlement because it "had taken legal action necessary to claim their refund . . . 'well before the repealing legislation was enacted'" (applicant's record, page 159). With respect, I can find no such indication in the decision of the Federal Court of Appeal. It observed that after the repeal of the refund law "it remained for the Minister to receive an application and to grant the refund" but that was held not to preclude Esso's entitlement to the refund (at page 124). In the present case, I believe that Mr. Trotter and Mr. Reid had acquired a right to apply for compensation effective April 1, 1976, and subsection 71.2(4) and section 39 of the *Pension Act* should not be construed to abolish that right in the absence of clear language to that effect.

[22] For similar reasons, I believe that the provisions of paragraph 44(f) of the *Interpretation Act*, support this interpretation of the current *Pension Act* provisions. When the 1987 amendments were made to the *Pension Act* in respect of former prisoners of war or evaders, there is nothing to suggest that a provision such as subsection 71.2(4) of the *Pension Act* was to operate as new law. It is not necessary to so interpret the very general adoption by reference of section 39 of the *Pension Act* to prisoners' compensation so as to repeal a former entitlement to 11 years of benefits by persons in the position of the applicants in this case. Parliament was assured that any change in substance was to be for the better and not for the worse. I therefore do not consider that subsection 71.2(4) should be taken to operate as new law in this respect.

que les dispositions sur le remboursement avaient été abrogées avec la taxe. Le juge de première instance et la Cour d'appel fédérale ont statué que les producteurs possédaient un droit acquis, à savoir le droit de demander un remboursement avant que la Loi soit abrogée. Par conséquent, l'abrogation ne devait pas être interprétée comme ayant eu des répercussions sur le droit acquis de demander un remboursement. Dans l'appel *Trotter* interjeté devant le Tribunal, les demandeurs ont invoqué cette affaire. Le Tribunal l'a écartée, affirmant que la Cour d'appel fédérale a maintenu le droit d'Esso parce que les producteurs [TRADUCTION] «avaient pris les mesures légales nécessaires pour demander leur remboursement [. . .] "bien avant que la législation d'abrogation ait été promulguée"» (dossier du demandeur, page 159). Avec égards, je ne puis trouver une telle indication dans la décision de la Cour d'appel fédérale. La Cour a fait remarquer qu'après l'abrogation de la loi prévoyant le remboursement, «il revenait toujours au ministre de recevoir une demande et d'accorder le remboursement», mais il a été statué que cela n'annulait pas le droit d'Esso au remboursement (à la page 124). En l'espèce, je crois que M. Trotter et M. Reid avaient acquis un droit de demander une indemnité à compter du 1<sup>er</sup> avril 1976, et que le paragraphe 71.2(4) et l'article 39 de la *Loi sur les pensions* ne devraient pas être interprétés de manière à abroger ce droit en l'absence d'une disposition claire à cet effet.

[22] Pour des motifs semblables, je crois que les dispositions de l'alinéa 44f) de la *Loi d'interprétation*, appuient cette interprétation des dispositions actuelles de la *Loi sur les pensions*. Quand les modifications de 1987 ont été apportées à la *Loi sur les pensions* à l'égard des anciens prisonniers de guerre ou d'évadés, rien ne laissait croire qu'une disposition comme le paragraphe 71.2(4) de la *Loi sur les pensions* devait s'appliquer à titre de nouvelle disposition législative. Il n'est pas nécessaire d'interpréter ainsi l'adoption très générale par renvoi de l'article 39 de la *Loi sur les pensions* à l'indemnisation des prisonniers de manière à abroger un ancien droit à 11 ans de prestations pour les personnes se trouvant dans la situation des demandeurs en l'espèce. Le législateur avait l'assurance que tout changement de fond constituait une amélioration de la situation, et non une détérioration. Par conséquent, je n'estime pas que le



[23] Counsel for the respondent cited two decisions of this Court where retroactivity of benefits had been limited: *Cadotte v. Canada*, (*Minister of Veterans Affairs*), 2003 CF 1195; and *Sangster v. Canada* (*Attorney General*) (2002), 216 F.T.R. 148 (F.C.T.D.). In my view these cases are clearly distinguishable. They both involved disability pensions whose coming into effect is governed by subsection 39(1) of the *Pension Act*. For reasons which I have stated, I have concluded that prisoner of war compensation is distinguishable in this respect and that subsection 39(1) is not made applicable to such compensation by the general incorporation by reference of section 39 in subsection 71.2(4).

[24] Counsel for the respondent also advised the Court that these applicants had each received certain *ex gratia* payments in recognition that they had lost the opportunity to apply for benefits in respect of the period prior to 1987. This is a matter beyond my jurisdiction: the real issue before me has been legal entitlement for benefits in the period 1976-1987.

#### DISPOSITION

[25] The applications for judicial review will therefore be granted, the decision of the Veterans Review and Appeal Board set aside and the matter referred back to the Board for reconsideration in accordance with these reasons.

paragraphe 71.2(4) devrait être vu comme une nouvelle disposition législative à cet égard.

[23] L'avocat du défendeur a cité deux décisions de la Cour dans lesquelles le caractère rétroactif des prestations a été limité: *Cadotte c. Canada* (*Ministère des Anciens combattants*), 2003 CF 1195 et *Sangster c. Canada* (*Procureur général*) (2002), 216 F.T.R. 148 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.). À mon avis, il est nettement possible d'établir une distinction d'avec ces affaires. Elles portaient toutes deux sur des pensions d'invalidité dont la prise d'effet est régie par le paragraphe 39(1) de la *Loi sur les pensions*. Pour les motifs que j'ai énoncés, j'ai conclu que l'indemnisation du prisonnier de guerre peut être distinguée à cet égard et que l'intégration générale par renvoi de l'article 39 au paragraphe 71.2(4) ne rend pas le paragraphe 39(1) applicable à cette indemnisation.

[24] L'avocat du défendeur a également informé la Cour que chacun de ces demandeurs avait reçu certains paiements *ex gratia* en reconnaissance du fait qu'ils n'avaient pu avoir l'occasion de demander des prestations à l'égard de cette période avant 1987. Cette question va au-delà de ma compétence: la véritable question dont j'ai été saisi est le droit reconnu par la loi à des prestations au cours de la période 1976-1987.

#### DISPOSITION

[25] Les demandes de contrôle judiciaire seront donc accueillies, la décision du Tribunal des anciens combattants (révision et appel) sera annulée et la question sera renvoyée au Tribunal en vue d'un nouvel examen conformément aux présents motifs.