

A-709-97

A-709-97

The Minister of Human Resources Development
(Applicant)

**Le ministre du Développement des Ressources
humaines (demandeur)**

v.

c.

Olivera Skoric (Respondent)

Olivera Skoric (défenderesse)

**INDEXED AS: CANADA (MINISTER OF HUMAN RESOURCES
DEVELOPMENT) v. SKORIC (C.A.)**

**RÉPERTORIÉ: CANADA (MINISTRE DU DÉVELOPPEMENT DES
RESSOURCES HUMAINES) c. SKORIC (C.A.)**

Court of Appeal, Robertson, Sexton and Evans JJ.A.
—Toronto, January 28; Ottawa, February 4, 2000.

Cour d'appel, juges Robertson, Sexton et Evans,
J.C.A.—Toronto, 28 janvier; Ottawa, 4 février 2000.

Pensions — Surviving spouse's benefit denied on ground deceased not contributing for minimum qualifying period under CPP — Law, as amended, governing spouse's claim — Pension Appeals Board holding spouse entitled to benefit — Standard of review of Board decisions correctness — Board right in holding new law applicable — Words "within his contributory period" serving only to define number of years for which contributions must be made, not to prescribe when they must be made — Deceased's contributions satisfying minimum qualifying period.

Pensions — Demande de prestation de survivant refusée au motif que le cotisant décédé n'avait pas contribué à la période minimale d'admissibilité prévue par le RPC — La Loi, telle que modifiée, s'applique à la demande présentée par l'épouse du cotisant décédé — La Commission d'appel des pensions a conclu que l'épouse avait droit à la prestation — La norme de contrôle applicable aux décisions de la Commission est celle de la décision correcte — La Commission avait raison de statuer que le nouveau régime juridique s'appliquait — Les termes «dans sa période cotisable» permettent seulement de déterminer le nombre d'années pendant lesquelles les cotisations doivent être versées, et ne prescrivent pas quand elles doivent l'être — Les cotisations versées par le cotisant décédé satisfont à la période minimale d'admissibilité.

Administrative law — Judicial review — Certiorari — Minister seeking to set aside decision by Pension Appeals Board allowing surviving spouse's benefit under Canada Pension Plan — Standard of review of Board decision correctness — Curial deference not appropriate for several reasons: no privative clause; Board having adjudicative function, no broad regulatory responsibilities; Board composed of judges; legal issues having application beyond facts of instant case; legal rights at issue — Only factor favouring curial deference that Parliament entrusted Board with appellate functions for benefits of economical, expeditious decision-making.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Le ministre cherchait à obtenir l'annulation de la décision rendue par la Commission d'appel des pensions, par laquelle cette dernière a fait droit à une demande de prestation de survivant en vertu du Régime de pensions du Canada — La norme de contrôle applicable à la décision de la Commission est celle de la décision correcte — La présente affaire n'appelle pas un haut degré de retenue judiciaire pour plusieurs motifs: absence de clause privative; la Commission assume des fonctions judiciaires et n'est pas investie d'importants pouvoirs réglementaires; la Commission est formée de juges; la portée des questions en litige ne se limite pas aux faits particuliers de l'espèce; la détermination des droits d'une personne est en jeu — Le seul facteur qui milite en faveur de la retenue judiciaire est le fait que le législateur a attribué des fonctions d'appel à la Commission par souci d'économie et pour assurer la rapidité du processus décisionnel.

This was an application for judicial review of a decision by the Pension Appeals Board to allow an application for a surviving spouse's benefit under subsection 44(1) of the *Canada Pension Plan*. The respondent's husband, who was declared disabled since October 1986, was granted a disability pension payable four months from that date, that is in February 1987. He had made contributions to the Plan

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision rendue par la Commission d'appel des pensions, par laquelle cette dernière a fait droit à une demande de prestation de survivant présentée en vertu du paragraphe 44(1) du *Régime de pensions du Canada*. L'époux de la défenderesse, déclaré invalide depuis octobre 1986, s'est vu accorder le droit de recevoir une pension d'invalidité qui

in the years 1981 to 1986 inclusive, and in January 1987. Shortly after his death in January 1988, his wife made a first application for a surviving spouse's benefit which was refused on the ground that her deceased husband had not contributed for the minimum qualifying period prescribed by the Plan. She made a second application in 1993, also unsuccessfully. The Pension Appeals Board unanimously reversed the decision of the Review Tribunal and upheld her claim, which gave rise to the present application. Amendments to provisions of the *Canada Pension Plan*, which came into effect on January 1, 1987, were relevant herein. If the old law applies to the facts of this case, the contributory period would have started January 1, 1966 and ended January 1987, that is 22 years. If the new law applies, the contributory period ended at the close of 1986 when the contributor was "determined to have become disabled" under new subparagraph 44(2)(b)(ii), that is 21 years from January 1, 1966. The minimum qualifying period is defined as being "at least one third of the total number of years included either wholly or partly within his contributory period". Three main issues were raised: (1) the standard of review of the Pension Appeals Board's decisions; (2) whether the respondent's entitlement to a surviving spouse's benefit is governed by the law as it was before January 1987, or by the amendments to it; and (3) whether, if the new law is applicable, the contributions made by the deceased satisfied the minimum qualifying period.

Held, the application should be dismissed.

(1) The standard of review of Pension Appeals Board decision is correctness since a pragmatic or functional analysis indicates that this is not a situation in which curial deference is appropriate. There are a number of reasons for that. First, there is no privative clause restricting the scope of judicial review. Second, the Board has no broad regulatory responsibilities, but performs only the adjudicative function of hearing appeals from the Review Tribunal. Third, Board members must be judges of the Federal Court or of specified section 96 courts. Fourth, the issues herein involved the interpretation of the Board's enabling statute and had an application beyond the facts of this dispute. And finally, the subject-matter of the dispute was the adjudication of an individual's legal rights. On the other hand, a consideration favouring curial deference is the fact that Parliament probably entrusted the Board with appellate functions for the benefits of economical and expeditious decision-making. There was, however, no evidence in the record that the volume of appeals was such that Board members acquire considerable expertise regarding the *Canada Pension Plan*.

devait lui être versée quatre mois plus tard, soit en février 1987. Il a cotisé au Régime de 1981 à 1986 inclusivement, et en janvier 1987. Peu de temps après le décès de son époux en janvier 1988, la défenderesse a déposé une première demande de prestation de survivant qui a été refusée au motif que son époux n'avait pas cotisé pour la période minimale d'admissibilité prévue au Régime. Elle a présenté une deuxième demande en 1993, mais en vain. À l'unanimité, la Commission d'appel des pensions a annulé la décision du tribunal de révision et a fait droit à la demande de la défenderesse, ce qui a donné lieu à la présente demande. Les modifications apportées aux dispositions du *Régime de pensions du Canada* en date du 1^{er} janvier 1987 sont pertinentes en l'espèce. Si l'ancien régime s'appliquait aux faits de la présente affaire, la période cotisable aurait débuté le 1^{er} janvier 1966 pour prendre fin en janvier 1987, ce qui signifie qu'elle s'étendrait sur 22 ans. Si le nouveau régime s'appliquait, la période cotisable se serait terminée à la fin de l'année 1986, lorsque le cotisant «[a été] déclaré invalide» en vertu du nouveau sous-alinéa 44(2)(b)(ii), soit 21 ans après le 1^{er} janvier 1966. La période minimale d'admissibilité est définie comme comportant «au moins trois années, représentant au moins le tiers du nombre total d'années entièrement ou partiellement comprises dans sa période cotisable». Trois principales questions en litige ont été soulevées: (1) quelle est la norme de contrôle applicable aux décisions de la Commission d'appel des pensions? (2) le droit de la défenderesse de recevoir une prestation de survivant est-il assujéti au régime d'avant janvier 1987 ou à celui qui comporte des modifications? (3) si le nouveau régime est applicable, les cotisations versées par le cotisant décédé satisfaisaient-elles à la période minimale d'admissibilité?

Arrêt: la demande est rejetée.

1) La norme de la décision correcte constitue la norme de contrôle applicable à la décision de la Commission d'appel des pensions, puisque selon la méthode pragmatique ou fonctionnelle, il ne s'agit pas d'une situation qui appelle une retenue judiciaire. Un certain nombre de motifs viennent appuyer cette conclusion. Premièrement, il n'existe aucune clause privative qui restreigne la portée du contrôle judiciaire. Deuxièmement, la Commission n'est pas investie d'importants pouvoirs réglementaires, mais assume seulement des fonctions judiciaires consistant à entendre les appels interjetés contre des décisions du tribunal de révision. Troisièmement, les membres de la Commission doivent tous être juges de la Cour fédérale, ou d'une cour particulière visée à l'article 96. Quatrièmement, les questions en litige qui sont soulevées dans la présente affaire portent sur l'interprétation de la loi habilitante de la Commission, et leur portée ne se limite pas aux faits particuliers de l'espèce. Finalement, l'objet du litige concerne la détermination des droits d'une personne. D'un autre côté, le fait que le législateur a attribué des fonctions d'appel à la Commission, probablement par souci d'économie et pour assurer la rapidité du processus décisionnel, constitue un facteur qui

(2) The second issue was whether a person is “determined to be disabled” for the purpose of subsection 13(5) of the Act at the date assigned on the onset of the disability, or at the date of the determination that the person is disabled. The juxtaposition of subsections 13(5) and 13(4) suggests that subsection 13(5) refers to the date of the decision, not the onset of disability. A determination that a person is disabled is not the same as approving the application, because the applicant, although determined to be disabled, may not have satisfied other statutory requirements, such as the minimum qualifying period. The Board did not err when it held that the new law applied to the respondent’s claim.

(3) If the phrase “within his contributory period” qualifies only the immediately preceding words, “one third of the total number of years. . . wholly or partly” in paragraph 44(3)(a) of the *Canada Pension Plan*, there is no reason why a contribution made after the expiry of that period should not count in calculating the minimum qualifying period. If this is the correct interpretation, the respondent’s claim succeeds because her husband’s 1987 contribution would be included, thus bringing the period of contribution to seven years, which is one third of the 21 years’ contributory period. Paragraph 44(3)(b) provides that a person shall be considered to have made contributions for the minimum period “only if he has made contributions. . . for at least ten years”. There is no requirement that only contributions made within the contributory period count towards the ten years. To deprive a person of the benefit of a contribution that he has in fact made, simply because it was made outside the contributory period, would seem unfair and inconsistent with a statutory scheme in which eligibility is based on the contributions made. Accordingly, the words “within his contributory period” serve only to define the number of years for which contributions must be made, and not also to prescribe when they must be made. As to whether the minimum qualifying period of 7.3 years should be “rounded down” to seven years, the statute does not permit a part of a year of a minimum qualifying period to be “rounded down” to the nearest whole number if that would result in a period that was less than the statutorily required one third of the contributory period.

milite en faveur de la retenue judiciaire. La preuve au dossier n’indique cependant pas que les membres de la Commission ont acquis une vaste expertise du *Régime de pensions du Canada* en raison du nombre volumineux des appels qu’ils entendent.

2) La seconde question consiste à savoir si une personne est «déclaré[e] invalide» aux fins du paragraphe 13(5) de la Loi à la date même où commence l’invalidité, ou plutôt à la date de la détermination de ce statut. La juxtaposition des paragraphes 13(5) et 13(4) donne à penser que le paragraphe 13(5) renvoie à la date de la détermination de l’invalidité plutôt qu’à la date du début de l’invalidité. La détermination selon laquelle une personne est invalide n’équivaut pas à l’approbation de la demande, car en dépit de la détermination d’invalidité, le demandeur peut ne pas avoir satisfait aux autres critères prescrits par la loi, notamment à la période minimale d’admissibilité. La Commission n’a pas commis d’erreur lorsqu’elle a statué que le nouveau régime s’appliquait à la demande de la défenderesse.

3) Si l’expression «dans sa période cotisable» à l’alinéa 44(3)a) du *Régime de pensions du Canada* ne se rattache qu’aux mots qui la précèdent immédiatement, soit «trois années, représentant au moins le tiers du nombre total d’années entièrement ou partiellement comprises», il n’y a alors aucun motif pour lequel une cotisation versée après l’expiration de cette période ne devrait pas être comptabilisée au titre de la période minimale d’admissibilité. Si cela s’avère être l’interprétation correcte, la demande de la défenderesse doit être accueillie étant donné que la cotisation versée en 1987 par son époux serait alors comptabilisée, de sorte que la période cotisable serait ramenée à sept ans, ce qui constitue le tiers de la période cotisable de 21 ans. L’alinéa 44(3)b) prévoit qu’un cotisant n’est réputé avoir versé des cotisations pendant la période minimale d’admissibilité «que s’il a versé des cotisations [. . .] pendant au moins dix années». Il n’y a là aucune exigence indiquant que seules les cotisations versées pendant la période cotisable peuvent être comptabilisées aux fins de la période des dix années. Il semblerait inéquitable et incohérent, dans le cadre d’un régime législatif où les cotisations versées déterminent le statut d’admissibilité, de priver une personne du bénéfice des cotisations qu’elle a effectivement versées pour la simple raison qu’elles l’ont été hors de la période cotisable. Par conséquent, les termes «dans sa période cotisable» permettent seulement de déterminer le nombre d’années pendant lesquelles les cotisations doivent être versées, et ne prescrivent pas quand elles doivent l’être. Quant à savoir si la période minimale d’admissibilité de 7,3 ans devrait être «arrondie» à 7 ans, la loi ne permet pas qu’une partie d’une année comprise dans la période minimale d’admissibilité soit «arrondie» au nombre entier le plus près si cela a pour conséquence que la durée de cette période soit moindre que le tiers de la durée de la période cotisable prévue par la loi.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

An Act to amend the Canada Pension Plan and the Federal Court Act, S.C. 1986, c. 38, s. 13.
Canada Pension Plan, R.S.C. 1970, c. C-5, s. 44(1) (as am. by S.C. 1974-75-76, c. 4, s. 25; 1986, c. 38, s. 13), (2) (as am. *idem*).
Canada Pension Plan, R.S.C., 1985, c. C-8, ss. 19 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 30, s. 11), 44(1) (as am. *idem*, s. 13), (2) (as am. *idem*), (3) (as am. by S.C. 1991, c. 44, s. 4), 53 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 30, s. 20), 69 (as am. *idem*, s. 38), 83(1) (as am. by S.C. 1995, c. 33, s. 36), (5) (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 30, s. 45), (5.1) (as enacted by S.C. 1995, c. 33, s. 36), 84(1) (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 30, s. 45; S.C. 1990, c. 8, s. 46), (2) (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 30, s. 45).
Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982, 1982, c. 11* (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982, Item 1* [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], s. 96
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 18.1(4)(e) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5), 28(1)(d) (as am. *idem*, s. 8), (4) (as am. *idem*).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Kerth v. Canada (Minister of Human Resources Development), [1999] F.C.J. No. 1252 (T.D.) (QL).

REFERRED TO:

Chandler v. Alberta Association of Architects, [1989] 2 S.C.R. 848; (1989), 101 A.R. 321; 62 D.L.R. (4th) 577; [1989] 6 W.W.R. 521; 70 Alta. L.R. (2d) 193; 40 Admin. L.R. 128; 36 C.L.R. 1; 99 N.R. 277; *Minister of National Health and Welfare v. Zimmer*, Appeal CP 2109; 11-4-91; *Canada (Attorney General) v. Storto* (1994), 174 N.R. 221 (F.C.A.).

APPLICATION for judicial review of a decision by the Pension Appeals Board allowing the respondent's application for a surviving spouse's benefit under subsection 44(1) of the *Canada Pension Plan*. Application dismissed.

APPEARANCES:

John Vassi-Nagy for applicant.
Zoran Samac for respondent.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1 [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 96.
Loi modifiant le Régime de pensions du Canada et la Loi sur la Cour fédérale, S.C. 1986, ch. 38, art. 13.
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1(4)e) (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5), 28(1)d) (mod., *idem*, art. 8), (4) (mod., *idem*).
Régime de pensions du Canada, L.R.C. (1985), ch. C-8, art. 19 (mod par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 30, art. 11), 44(1) (mod., *idem*, art. 13), (2) (mod., *idem*), (3) (mod. par L.C. 1991, ch. 44, art. 4), 53 (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 30, art. 20), 69 (mod. *idem*, art. 38), 83(1) (mod. par L.C. 1995, ch. 33, art. 36), (5) (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 30, art. 45), (5.1) (édicte par L.C. 1995, ch. 33, art. 36), 84(1) (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 30, art. 45; L.C. 1990, ch. 8, art. 46), (2) (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 30, art. 45).
Régime de pensions du Canada, S.R.C. 1970, ch. C-5, art. 44(1) (mod. par S.C. 1974-75-76, ch. 4, art. 25; 1986, ch. 38, art. 13), (2) (mod., *idem*).

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Kerth c. Canada (Ministre du Développement des Ressources humaines), [1999] A.C.F. n° 1252 (1^{re} inst.) (QL).

DÉCISIONS CITÉES:

Chandler c. Alberta Association of Architects, [1989] 2 R.C.S. 848; (1989), 101 A.R. 321; 62 D.L.R. (4th) 577; [1989] 6 W.W.R. 521; 70 Alta. L.R. (2d) 193; 40 Admin. L.R. 128; 36 C.L.R. 1; 99 N.R. 277; *Minister of National Health and Welfare v. Zimmer*, Appeal CP 2109; 11-4-91; *Canada (Procureur général) c. Storto* (1994), 174 N.R. 221 (C.A.F.).

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision rendue par la Commission d'appel des pensions faisant droit à la demande de prestation de survivant présentée par la défenderesse en vertu du paragraphe 44(1) du *Régime de pensions du Canada*. Demande rejetée.

ONT COMPARU:

John Vassi-Nagy pour le demandeur.
Zoran Samac pour la défenderesse.

SOLICITORS OF RECORD:

Deputy Attorney General of Canada for applicant.

McPhadden, Samac, Merner, Darling, Toronto,
for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

EVANS J.A.:

A. INTRODUCTION

[1] Olivera Skoric's husband had been in receipt of a disability pension since February 1987. He died in January 1988 and later that month Ms. Skoric made her first application for a surviving spouse's benefit under subsection 44(1) of the *Canada Pension Plan*, R.S.C. 1970, c. C-5 as amended [by S.C. 1986, c. 38, s. 13].

[2] The application was refused in April 1988 on the ground that Mr. Skoric had not contributed for the minimum qualifying period prescribed by the *Canada Pension Plan*. She made a second application for a surviving spouse's benefit in 1993, but with no more success.

[3] However, in a decision of March 7, 1997 the Pension Appeals Board unanimously reversed the decision of the Review Tribunal and upheld her claim. The Minister of Human Resources Development has brought an application for judicial review under paragraph 28(1)(d) of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 8] to review and set aside the Board's decision.

[4] The Minister alleges that the Board misinterpreted the relevant provisions of the *Canada Pension Plan* and thereby committed an error of law for which the decision may be set aside under paragraph 18.1(4)(c) [as enacted *idem*, s. 5] and subsection 28(4) [as am. *idem*, s. 8] of the *Federal Court Act*.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Le sous-procureur général du Canada pour le demandeur.

McPhadden, Samac, Merner, Darling, Toronto,
pour la défenderesse.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE EVANS, J.C.A.:

A. INTRODUCTION

[1] L'époux de Olivera Skoric recevait des prestations de pension d'invalidité depuis février 1987. Il est décédé en janvier 1988 et, plus tard au cours de ce même mois, M^{me} Skoric a déposé une première demande de prestation de survivant en vertu du paragraphe 44(1) du *Régime de pensions du Canada*, S.R.C. 1970, ch. C-5, sous sa forme modifiée [par S.C. 1986, ch. 38, art. 13].

[2] Sa demande a été refusée en avril 1988, au motif que M. Skoric n'avait pas cotisé pour la période minimale d'admissibilité prévue au *Régime de pensions du Canada*. M^{me} Skoric a présenté une deuxième demande relative à la prestation de survivant en 1993, mais en vain.

[3] Cependant, dans une décision unanime rendue le 7 mars 1997, la Commission d'appel des pensions a annulé la décision du Tribunal de révision et a fait droit à la demande de M^{me} Skoric. Le ministre du Développement des ressources humaines a alors déposé une demande de contrôle judiciaire en vertu de l'alinéa 28(1)d) de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 8], pour obtenir l'examen et l'annulation de la décision de la Commission.

[4] Le ministre soutient que la Commission a erronément interprété les dispositions pertinentes du *Régime de pensions du Canada* et, ce faisant, a commis une erreur de droit donnant lieu à l'annulation de la décision en application de l'alinéa 18.1(4)c) [édicte, *idem*, art. 5] et du paragraphe 28(4) [mod., *idem*, art. 8] de la *Loi sur la Cour fédérale*.

B. BACKGROUND

[5] The facts of this case are simple and not in dispute. Mr. Skoric had successfully applied for a disability pension in May 1987 and was determined to have been disabled from October 1986. His pension was payable four months from this latter date, that is in February 1987. He had made contributions to the Plan in the years 1981 to 1986 inclusive, and in January 1987.

[6] The law, unfortunately, is both contested and anything but simple. The case is complicated by the fact that in January 1987 amendments to provisions of the Plan came into effect [S.C. 1986, c. 38, s. 13] that are relevant to this case. The first issue to be decided is whether Ms. Skoric's entitlement to a surviving spouse's benefit is governed by the law as it was before January 1987 (the old law), or by the amendments to it.

[7] The Pension Appeals Board held that the amendments to the *Canada Pension Plan* that came into effect on January 1, 1987 [now R.S.C., 1985, c. C-8 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 30, s. 45)] (the new law) applied to Ms. Skoric's claim. The Minister takes the position that the Board erred in law in so concluding and that Ms. Skoric is not entitled under the old law. And, in the alternative, even if the new law applies, Ms. Skoric does not qualify under it.

C. THE STATUTORY FRAMEWORK

[8] Determining eligibility for a disability pension or a surviving spouse's benefit depends first on calculating the contributor's "contributory period". If the old law applies to the facts of this case, it is conceded that the contributory period would have started January 1, 1966 and ended January 1987, which was "the third month following the month in which [the contributor, that is, Mr. Skoric] is determined to have become disabled": subparagraph 44(2)(b)(ii) [as am. by S.C. 1974-75-76, c. 4, s. 25].

B. LES FAITS

[5] Les faits de la présente affaire, qui ne sont pas contestés, sont simples. M. Skoric s'est vu accorder le droit de recevoir une pension d'invalidité en mai 1987 et a été déclaré invalide depuis le mois d'octobre 1986. Sa pension devait lui être versée quatre mois à partir de cette dernière date, soit en février 1987. M. Skoric avait versé des cotisations au Régime de 1981 à 1986 inclusivement, et en janvier 1987.

[6] Malheureusement, le droit applicable est à la fois contesté et complexe. L'entrée en vigueur des modifications apportées en janvier 1987 [S.C. 1986, ch. 38, art. 13] aux dispositions du Régime complique d'autant plus les choses, vu que ces modifications sont pertinentes en l'espèce. La première question dont la Cour est saisie consiste à savoir si l'admissibilité de M^mc Skoric à une prestation de survivant est assujettie au régime juridique qui prévalait avant janvier 1987 (l'ancien régime) ou aux modifications qui y ont été apportées depuis.

[7] La Commission d'appel des pensions a statué que les modifications apportées au *Régime de pensions du Canada*, qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1987 [maintenant L.R.C. (1985), ch. C-8 (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 30, art. 45)] (le nouveau régime), s'appliquaient à la demande de M^mc Skoric. Le ministre fait valoir que la Commission a commis une erreur de droit en arrivant à cette conclusion et que M^mc Skoric n'était pas admissible à la prestation de survivant sous l'ancien régime. Subsidiairement, le ministre plaide que, même sous le nouveau régime, M^mc Skoric n'y a toujours pas droit.

C. LE CADRE LÉGISLATIF

[8] La question de l'admissibilité à une pension d'invalidité ou à une prestation de survivant dépend d'abord du calcul de la durée de la «période cotisable» du cotisant. Si l'ancien régime s'applique effectivement aux faits de la présente affaire, il est entendu que la période cotisable a débuté le 1^{er} janvier 1966 et qu'elle a pris fin en janvier 1987, ce qui se trouve à être «le troisième mois qui suit le mois depuis lequel [le cotisant, soit M. Skoric] est déclaré invalide»: sous-alinéa 44(2)b)(ii) [mod. par S.C. 1974-75-76, ch. 4, art. 25].

[9] Further, because the statute deals in whole years and not parts of years, the contributory period is deemed to include the whole of 1987. Accordingly, if the old law applies to this case, the contributory period is 22 years.

[10] On the other hand, if the new law applies, the contributory period ended when the contributor was “determined to have become disabled”: new subparagraph 44(2)(b)(ii) [R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 30, s. 30]. In Mr. Skoric’s case, this was in October 1986. Thus, if the new law applies to this case, the contributory period ended at the close of 1986, that is, 21 years from January 1, 1966.

[11] The legal significance of the length of the contributory period is that it serves as a basis for calculating the number of years in which the contributor must have made contributions to the Plan (the minimum qualifying period) for a surviving spouse’s benefit to be payable. For present purposes the minimum qualifying period is defined as being “at least one third of the total number of years included either wholly or partly within his contributory period”: paragraph 44(3)(a) [as am. by S.C. 1991, c. 44, s. 4].

[12] Finally, eligibility depends on the length of time that the contributor has made payments into the *Canada Pension Plan*. It is agreed that Mr. Skoric made payments in the years 1981 to 1986 inclusive, that is, six years, and in January 1987. Again, since the Plan does not deal in part years, and his earnings in January were above the prorated yearly basic exemption, he could be deemed to have contributed for the year 1987: sections 19 [as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 30, s. 11] and 53 [as am. *idem*, s. 20]. However, whether Mr. Skoric is able to be so deemed on the facts of this case is disputed.

[13] Ms. Skoric’s argument before the Pension Appeals Board was that the new law applied to the claim and that the contributory period was therefore 21 years. Accordingly, by making contributions in

[9] De plus, comme la loi prévoit que le calcul doit s’effectuer à partir d’années complètes et non de parties d’années, la période cotisable est réputée comprendre l’année 1987 au complet. Par conséquent, en supposant que l’ancien régime s’applique en l’espèce, la période cotisable est de 22 ans.

[10] D’autre part, si c’est le nouveau régime qui s’applique, la période cotisable a pris fin lorsque le cotisant «[a été] déclaré invalide»: nouveau sous-alinéa 44(2)b)(ii) [L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 30, art. 30]. Dans le cas de M. Skoric, on l’a déclaré invalide en octobre 1986. Ainsi, en supposant que le nouveau régime s’applique en l’espèce, la période cotisable s’est terminée à la fin de l’année 1986, soit 21 ans après le 1^{er} janvier 1966.

[11] L’importance que revêt, en matière juridique, la question de la durée de la période cotisable s’explique par le fait qu’elle sert de base pour calculer le nombre d’années durant lesquelles le cotisant doit avoir versé des cotisations au Régime (la période minimale d’admissibilité) avant que la prestation de survivant soit payable. Pour les fins de l’espèce, la période minimale d’admissibilité est définie comme comportant «au moins trois années, représentant au moins le tiers du nombre total d’années entièrement ou partiellement comprises dans sa période cotisable»: alinéa 44(3)a) [mod. par L.C. 1991, ch. 44, art. 4].

[12] Finalement, l’admissibilité dépend de la durée pendant laquelle le cotisant a versé des cotisations au *Régime de pensions du Canada*. Les parties conviennent que M. Skoric a cotisé au Régime de 1981 à 1986 inclusivement, soit pendant six ans, et en janvier 1987. Une fois de plus, le Régime n’établissant pas le calcul à partir de parties d’années, et les revenus de M. Skoric en janvier excédant en proportion le montant de l’exemption annuelle de base, M. Skoric pourrait être réputé avoir cotisé pour l’année 1987: articles 19 [mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 30, art. 11] et 53 [mod., *idem*, art. 20]. Cependant, la question de savoir si M. Skoric peut, dans les faits, bénéficier d’une telle présomption est mise en doute.

[13] Devant la Commission d’appel des pensions, M^{me} Skoric a fait valoir que l’examen de sa demande était assujéti au nouveau régime et que la période cotisable s’établissait donc à 21 ans. Par conséquent,

seven years, Mr. Skoric had satisfied the minimum qualifying period of “at least one third of the contributory period”. The Board accepted this submission and held that Ms. Skoric was entitled to a surviving spouse’s benefit.

[14] I set out below the statutory provisions of most relevance to this application.

Canada Pension Plan, R.S.C. 1970, c. C-5 [sections 44(1)(b), (d) (as am. by S.C. 1974-75-76, c. 4, s. 25), (2)(b)(ii) (as am. *idem*)] (in force prior to January 1987)

44. (1) Subject to this Part,

...

(b) a disability pension shall be paid to a contributor who has made contributions for not less than the minimum qualifying period and is disabled;

...

(d) a survivor’s pension shall be paid to the surviving spouse, as determined pursuant to section 63, of a deceased contributor who has made contributions for not less than the minimum qualifying period, . . .

...

(2) . . .

(b) the contributory period of a contributor shall be the period

...

(ii) ending with the third month following the month in which he is determined to have become disabled,

An Act to amend the Canada Pension Plan and the Federal Court Act, S.C. 1986, c. 38, s. 13 (effective January 1, 1987)

13. . . .

(4) Subsection 44(2) of the said Act is repealed and the following substituted therefor:

...

“(2) For the purposes of paragraphs (1)(b) and (f),

...

(b) the contributory period of a contributor shall be the period:

ayant cotisé au régime pendant sept ans, M. Skoric avait effectivement satisfait à la période minimale d’admissibilité [TRADUCTION] d’«au moins un tiers de la durée de la période cotisable». La Commission a accepté cet argument et a conclu que M^{me} Skoric était admissible à une prestation de survivant.

[14] Les dispositions législatives les plus pertinentes pour les fins de la présente demande sont reproduites ci-dessous:

Régime de pensions du Canada, S.R.C. 1970, ch. C-5 [articles 44(1)(b), (d) (mod. par S.C. 1974-75-76, ch. 4, art. 25), (2)(b)(ii) (mod., *idem*)] (en vigueur avant janvier 1987)

44. (1) Sous réserve de la présente Partie,

[. . .]

b) une pension d’invalidité doit être payée à un cotisant qui a versé des cotisations pendant au moins la période minimum d’admissibilité et qui est invalide;

[. . .]

d) une pension de survivant doit être payée à la personne qui, d’après l’article 63, a la qualité de conjoint survivant d’un cotisant qui a versé des contributions pendant au moins la période minimum d’admissibilité. [. . .]

[. . .]

(2) [. . .]

b) la période cotisable d’un cotisant doit

[. . .]

(ii) se terminer le troisième mois qui suit le mois depuis lequel il est déclaré invalide,

Loi modifiant le Régime de pensions du Canada et la Loi sur la Cour fédérale, S.C. 1986, ch. 38, art. 13 (en vigueur à partir du 1^{er} janvier 1987)

13. [. . .]

4) Le paragraphe 44(2) de la même loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:

[. . .]

«(2) Aux fins des alinéas (1)(b) et (f):

[. . .]

b) la période cotisable d’un cotisant est la période qui:

(i) commencing January 1, 1966 or when he reaches 18 years of age, whichever is the later, and

(ii) ending with the month in which he is determined to have become disabled for the purpose of paragraph (1)(b),

...

(5) Subsection (4) applies only in respect of contributors who are determined to be disabled for the purpose of paragraph 44(1)(b) of the *Canada Pension Plan* on or after January 1, 1987.

Canada Pension Plan, R.S.C., 1985, c. C-8 [sections 44(3)a) (as am. by S.C. 1991, c. 44, s. 4), (b), 83(5) (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 30, s. 45), (a) (as am. *idem*), (b) (as am. *idem*) (5.1) (as enacted by S.C. 1995, c. 33, s. 36), 84(1) (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 30, s. 45; S.C. 1990, c. 8, s. 46), (a) (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 30, s. 45), (2) (as am. *idem*)]

44. . . .

(3) For the purposes of paragraphs (1)(c), (d) and (f), a contributor shall be considered to have made contributions for not less than the minimum qualifying period only if he has made contributions:

(a) for at least one third of the total number of years included either wholly or partly within his contributory period, excluding from the calculation of that contributory period any month in a year after the year in which he reaches sixty-five years of age and for which his unadjusted pensionable earnings were equal to or less than his basic exemption for that year, but in no case for less than three years; or

(b) for at least ten years.

...

83. . . .

(5) The Pension Appeals Board shall consist of the following members to be appointed by the Governor in Council:

(a) a Chairman and a Vice-Chairman, each of whom shall be a judge of the Federal Court or of a superior court of a province; and

(b) not less than one and not more than ten other persons, each of whom shall be a judge of the Federal Court or of a superior, district or county court of a province.

(i) commence le 1^{er} janvier 1966 ou au moment où celui-ci atteint l'âge de 18 ans, en choisissant celle de ces deux dates qui est postérieure à l'autre, et

(ii) se termine avec le mois au cours duquel il est déclaré invalide aux fins de l'alinéa (1)b),

[. . .]

(5) Le paragraphe (4) s'applique exclusivement aux cotisants qui sont déclarés invalides aux fins de l'alinéa 44(1)b) du *Régime de pensions du Canada* le 1^{er} janvier 1987 ou après.

Régime de pensions du Canada, L.R.C. (1985), ch. C-8 [articles 44(3)a) (mod. par L.C. 1991, ch. 44, art. 4), b), 83(5) (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 30, art. 45), a) (mod., *idem*), b) (mod., *idem*), (5.1) (édicte par L.C. 1995, ch. 33, art. 36), 84(1) (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 30, art. 45; L.C. 1990, ch. 8, art. 46), a) (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 30, art. 45), (2) (mod., *idem*)]

44. [. . .]

(3) Pour l'application des alinéas (1)c), d), et f), un cotisant n'est réputé avoir versé des cotisations pendant au moins la période minimale d'admissibilité que s'il a versé des cotisations:

a) soit pendant au moins trois années, représentant au moins le tiers du nombre total d'années entièrement ou partiellement comprises dans sa période cotisable, celle-ci ne comprenant pas tout mois dans une année qui suit l'année où il atteint l'âge de soixante-cinq ans et à l'égard de laquelle ses gains non ajustés ouvrant droit à pension étaient égaux ou inférieurs à son exemption de base pour cette année; ou

b) soit pendant au moins dix années.

[. . .]

83. [. . .]

(5) La Commission d'appel des pensions se compose des membres suivants que nomme le gouverneur en conseil:

a) un président et un vice-président qui doivent tous deux être juges de la Cour fédérale ou d'une cour supérieure d'une province; et

b) de une à dix autres personnes, chacune de celles-ci étant soit juge de la Cour fédérale, soit juge d'une cour supérieure, d'une cour de district ou d'une cour de comté d'une province.

(5.1) Subject to subsections (5.2) and (5.3), in addition to the members of the Pension Appeals Board for whom provision is made by subsection (5), any judge or former judge of the Federal Court or of a superior or district court of a province may, on the request of the Chairman of the Board made with the approval of the Governor in Council, act as a temporary member of the Board.

...

84. (1) A Review Tribunal and the Pension Appeals Board have authority to determine any question of law or fact as to:

(a) whether any benefit is payable to a person,

...

... the decision of the Pension Appeals Board, except for judicial review under the *Federal Court Act*, as the case may be, is final and binding for all purposes of this Act.

(2) The Minister, a Review Tribunal or the Pension Appeals Board may, notwithstanding subsection (1), on new facts, rescind or amend a decision under this Act given by him, the Tribunal or the Board, as the case may be.

D. ISSUES AND ANALYSIS

Issue 1: The standard of review

[15] It was more or less common ground between the parties that the standard of review applicable in this case is at the correctness end of the spectrum. I agree. A pragmatic or functional analysis clearly indicates that this is not a situation in which curial deference is appropriate.

[16] First, there is no privative clause restricting the scope of judicial review. Subsection 84(1) of the Plan provides that, “except for judicial review under the *Federal Court Act*”, the Board’s decisions are “final and binding for all purposes of this Act”. Since this provision expressly exempts judicial review from its scope, the effect of the finality clause can only be to restrict the jurisdiction that the Board would otherwise have had to reconsider its decisions pursuant to *Chandler v. Alberta Association of Architects*, [1989] 2 S.C.R. 848. However, subsection 84(2) expressly permits the Board to reconsider its decisions “on new facts”.

(5.1) Sous réserve des paragraphes (5.2) et (5.3), en plus des membres de la Commission d’appel des pensions prévus au paragraphe (5), tout juge de la Cour fédérale ou d’une cour supérieure ou de district d’une province, et toute personne qui a occupé le poste de juge d’un tel tribunal peut, sur demande du président de la Commission assortie de l’autorisation du gouverneur en conseil, agir à titre de membre suppléant de la Commission.

[. . .]

84. (1) Un tribunal de révision et la Commission d’appel des pensions ont autorité pour décider des questions de droit ou de fait concernant:

a) la question de savoir si une prestation est payable à une personne;

[. . .]

La décision [. . .] de la Commission d’appel des pensions, sauf contrôle judiciaire dont elle peut faire l’objet aux termes de la *Loi sur la Cour fédérale*, est définitive et obligatoire pour l’application de la présente loi.

(2) Indépendamment du paragraphe (1), le ministre, un tribunal de révision ou la Commission d’appel des pensions peut, en se fondant sur des faits nouveaux, annuler ou modifier une décision qu’il a lui-même rendue ou qu’elle a elle-même rendue conformément à la présente loi.

D. QUESTIONS EN LITIGE ET ANALYSE

Première question: La norme de contrôle

[15] Les parties ont plus ou moins convenu que la norme de la décision correcte constituait la norme de contrôle appropriée en l’espèce. Je suis de cet avis. Selon la méthode pragmatique ou fonctionnelle, il ne s’agit clairement pas en l’espèce d’une situation qui appelle une retenue judiciaire.

[16] Premièrement, il n’existe aucune clause privative qui restreigne la portée du contrôle judiciaire. Le paragraphe 84(1) du Régime prévoit que, «sauf contrôle judiciaire dont elle[s] peu[ven]t faire l’objet aux termes de la *Loi sur la Cour fédérale*», les décisions rendues par la Commission sont «définitive[s] et obligatoire[s] pour l’application de la présente loi». Vu que cette disposition soustrait expressément le contrôle judiciaire de la portée de son application, son caractère définitif ne peut avoir pour effet que de limiter la compétence dont la Commission aurait par ailleurs été investie pour réexaminer ses décisions, suivant l’arrêt *Chandler c. Alberta Associa-*

[17] Second, the Board has no broad regulatory responsibilities, but performs only the adjudicative function of hearing appeals from the Review Tribunal: subsection 83(1) [as am. by S.C. 1995, c. 33, s. 36]. Third, the Chair, Vice-Chair and other members of the Board must be judges of the Federal Court or of specified section 96 [*Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]] courts: subsection 83(5); retired judges of these courts are eligible to be appointed as additional “temporary members”: subsection 83(5.1). Fourth, the questions in dispute in this case involve the interpretation of the Board’s enabling statute and have an application beyond the facts of this dispute. Fifth, the subject-matter of the dispute is the adjudication of an individual’s legal rights.

[18] On the other hand, a consideration pointing to curial deference is the fact that Parliament probably entrusted appellate functions to an administrative tribunal, the Pension Appeals Board, rather than to the Federal Court, to take advantage of the benefits of economical and expeditious decision-making, and more accessible process, normally offered by tribunals.

[19] In my view, the balance of the factors in the pragmatic or functional mix favours affording little deference to the Board’s interpretation of its constitutive legislation, especially in the absence of any evidence in the record indicating that members of the Board acquire considerable expertise in the *Canada Pension Plan* as a result of the volume of appeals that they hear and decide.

tion of Architects, [1989] 2 R.C.S. 848. Cependant, le paragraphe 84(2) prévoit expressément que la Commission peut réexaminer ses décisions «en se fondant sur des faits nouveaux».

[17] Deuxièmement, la Commission n’est pas investie d’importants pouvoirs réglementaires, mais assume seulement des fonctions judiciaires consistant à entendre les appels interjetés contre des décisions du tribunal de révision: paragraphe 83(1) [mod. par L.C. 1995, ch. 33, art. 36]. Troisièmement, le président, le vice-président et les autres membres de la Commission doivent tous être juges de la Cour fédérale, ou juges d’une cour particulière visée à l’article 96 [*Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]]: paragraphe 83(5). Les juges retraités ayant occupé de tels postes peuvent également être nommés à titre de «membre[s] suppléant[s]»: paragraphe 83(5.1). Quatrièmement, les questions en litige qui sont soulevées dans la présente affaire portent sur l’interprétation de la loi habilitante de la Commission, et leur portée ne se limite pas aux faits particuliers de l’espèce. Cinquièmement, l’objet du litige concerne la détermination des droits d’une personne.

[18] D’un autre côté, le fait que le législateur ait attribué des fonctions d’appel à un tribunal administratif, à savoir la Commission d’appel des pensions, plutôt qu’à la Cour fédérale, probablement par souci d’assurer l’économie, la rapidité et l’accessibilité du processus décisionnel qu’offrent normalement les tribunaux administratifs, constitue un facteur qui milite en faveur de la retenue judiciaire.

[19] Je suis d’avis que l’ensemble des facteurs de la méthode pragmatique et fonctionnelle favorise la thèse selon laquelle l’interprétation par la Commission de sa loi constitutive appelle peu de retenue judiciaire, en particulier en l’absence de preuve au dossier indiquant que les membres de la Commission ont acquis une vaste expertise du *Régime de pensions du Canada* en raison du nombre volumineux des appels qu’ils entendent et sur lesquels ils sont appelés à statuer.

[20] This conclusion is consistent with that reached by Reed J. in *Kerth v. Canada (Minister of Human Resources Development)*, [1999] F.C.J. No. 1252 (T.D.) (QL) where, at paragraphs 18-23, she concluded on the basis of a pragmatic or functional analysis that the standard applicable to reviewing the propriety of the test used by a member of the Board when determining a request for leave to appeal to the Board “is closer to the non-deferential end of the spectrum”.

Issue 2: Is the pre-1987 or post-1986 law applicable?

[21] The transitional provision of the 1987 amendments to the *Canada Pension Plan* states:

13. . . .

(4) Subsection 44(2) of the said Act is repealed and the following substituted therefor:

. . .

(2) For the purposes of paragraphs (1)(b) and (f),

. . .

(b) the contributory period of a contributor shall be the period:

(i) commencing January 1, 1966 or when he reaches 18 years of age, whichever is the later, and

(ii) ending with the month in which he is determined to have become disabled for the purpose of paragraph (1)(b),

. . .

(5) Subsection (4) applies only in respect of contributors who are determined to be disabled for the purpose of paragraph 44(1)(b) of the *Canada Pension Plan* on or after January 1, 1987. [Underlining added.]

[22] The question is whether a person is “determined to be disabled” for the purpose of subsection 13(5) at the date assigned to the onset of the disability, or at the date of the determination that the person is disabled. If the former interpretation is correct, then the new law does not apply to Ms. Skoric’s claim because

[20] Cette conclusion est compatible avec celle qu’a tirée le juge Reed dans l’affaire *Kerth c. Canada (Ministre du Développement des Ressources humaines)*, [1999] A.C.F. n° 1252 (1^{re} inst.) (QL). Dans cette affaire, aux paragraphes 18 à 23, elle a conclu, en se fondant sur la méthode pragmatique ou fonctionnelle, que la norme de contrôle applicable à l’examen du bien-fondé du critère dont s’est servi un membre de la Commission pour statuer sur une demande d’autorisation d’interjeter appel devant la Commission «n’oblige pas à faire preuve d’un niveau élevé de retenue judiciaire».

Deuxième question: Quel régime, entre celui d’avant 1987 et celui d’après 1986, est applicable?

[21] Les dispositions transitoires des modifications apportées en 1987 au *Régime de pensions du Canada* prévoient:

13. [. . .]

(4) Le paragraphe 44(2) de la même loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:

[. . .]

(2) Aux fins des alinéas (1)b) et f),

[. . .]

b) la période cotisable d’un cotisant est la période qui:

(i) commence le 1^{er} janvier 1966 ou au moment où celui-ci atteint l’âge de 18 ans, en choisissant celle de ces deux dates qui est postérieure à l’autre, et

(ii) se termine avec le mois au cours duquel il est déclaré invalide aux fins de l’alinéa (1)b),

[. . .]

(5) Le paragraphe (4) s’applique exclusivement aux cotisants qui sont déclarés invalides aux fins de l’alinéa 44(1)b) du *Régime de pensions du Canada* le 1^{er} janvier 1987 ou après. [Soulignements ajoutés.]

[22] Il s’agit de savoir si une personne est «déclaré[e] invalide» aux fins du paragraphe 13(5) à la date même où commence l’invalidité, ou plutôt à la date de la détermination de ce statut. Si la première interprétation est correcte, le nouveau régime ne s’applique alors pas à la demande de M^{me} Skoric, étant donné que

the onset of her late husband's disability was October 1986. However, if the latter is correct it does, because the decision that Mr. Skoric was disabled was not made until 1987.

[23] While the words "determined to be disabled" may be capable of referring to either date, the juxtaposition of subsections 13(5) and 13(4) suggests that subsection 13(5) refers to the date of the decision, not the onset of disability. This is because subsection 13(4) amended the contributory period by providing that it ends "with the month in which [the contributor] is determined to have become disabled". This would seem quite clearly to refer to the date of the onset of disability as determined by the Minister, and not the determination itself.

[24] In the absence of some compelling reason to the contrary, it is normally not consonant with good interpretative practice to attribute the same meaning to different words used in adjacent subsections of an elaborate statutory scheme, even though the French version of the statutory text does not use different tenses.

[25] I was not persuaded to overlook the different tenses used in the English version of the two subsections by counsel's submissions that in other, non-proximate provisions of the Act the onset of disability, and not the date of its determination, is the relevant date.

[26] Nor was I persuaded by the argument that when Parliament intends to refer to a positive determination it uses the word "approval" as, for example, in section 69 [as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 30, s. 38]. However, a determination that a person is disabled is not the same as approving the application, because the applicant, although determined to be disabled, may not have satisfied other statutory requirements, such as the minimum qualifying period.

l'état d'invalidité de son défunt époux a commencé en octobre 1986. Cependant, si la seconde interprétation est correcte, le nouveau régime s'applique, car la décision selon laquelle M. Skoric était effectivement invalide n'a pas été rendue avant 1987.

[23] Malgré le fait que les termes «déclarés invalides» puissent renvoyer à l'une ou à l'autre des deux dates, la juxtaposition des paragraphes 13(5) et 13(4) donne à penser que le paragraphe 13(5) renvoie à la date de la détermination de l'invalidité plutôt qu'à la date du début de l'invalidité. Cela s'explique par le fait que le paragraphe 13(4) a modifié les paramètres de la période cotisable en établissant qu'elle prenait fin «avec le mois au cours duquel [le cotisant] est déclaré invalide». Il semble clairement ressortir de ce passage qu'il s'agit de la date à laquelle le ministre a décidé que le cotisant a commencé à être invalide, et non pas la décision même.

[24] En l'absence d'un motif convaincant établissant le contraire, le fait d'attribuer un même sens à des termes différents utilisés dans des paragraphes rapprochés, dans un cadre législatif détaillé, ne participe normalement pas d'un exercice d'interprétation judiciaire, même lorsque la version française de la disposition législative emploie le même temps.

[25] Je ne suis pas convaincu par les observations de l'avocat du demandeur qu'il y a lieu de ne pas tenir compte des variations de temps dans la version anglaise des deux paragraphes, vu qu'il ressort des diverses autres dispositions de la Loi que c'est la date du commencement de l'invalidité, et non la date de la détermination de l'invalidité, qui constitue la date pertinente.

[26] Je ne suis pas non plus convaincu par la thèse selon laquelle le législateur emploie le terme «approuvé», comme à l'article 69 [mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 30, art. 38], dans l'intention d'indiquer l'issue favorable d'une décision. Cependant, la détermination selon laquelle une personne est invalide n'équivaut pas à l'approbation de la demande, car en dépit de la détermination d'invalidité, le demandeur peut ne pas avoir satisfait aux autres critères prescrits par la loi, notamment à la période minimale d'admissibilité.

[27] Another objection to the Board's interpretation of subsection 13(5) is that the date of determination is arbitrary because it depends on the purely fortuitous circumstance of when the decision happens to be made. While this is true, it is also the case that the date of onset is equally fortuitous and not a matter within the control of the claimant. A statutory scheme that draws hard and fast temporal lines is inevitably apt to produce anomalies and a degree of arbitrariness.

[28] Further, the amendment to the ending date of the contributory period introduced in 1987 did not necessarily work to the benefit of claimants although, subject to the resolution of the next issue, that would be the effect in this case because of its unique circumstances: the onset of Mr. Skoric's disability in one of the last three months of 1986 and the years in which he had made contributions to the Plan.

[29] For these reasons, it is my opinion that the Board did not err in law when it held that the new law applied to Ms. Skoric's claim.

Issue 3: If the new law is applicable, did the contributions made by Mr. Skoric satisfy the minimum qualifying period?

[30] If the new law applies, the contributory period ended in 1986 and was 21 years in length. However, counsel for the Minister contended, only contributions made by the contributor within the contributory period can be counted towards the minimum qualifying period of one third of the length of that period. Accordingly, the contribution made by Mr. Skoric in 1987 must be ignored, with the result that he only made contributions in six years, that is in 1981 to 1986, which is less than one third of his contributory period of 21 years.

[31] Counsel relied for this proposition on a provision in the *Canada Pension Plan* that was not

[27] Une autre objection à l'encontre de l'interprétation que fait la Commission du paragraphe 13(5) consiste à dire que la date de la détermination de l'invalidité est de nature arbitraire, puisqu'elle ne dépend que de circonstances purement fortuites liées au moment où la décision se trouve à être prise. Bien que cet argument soit valable, il est non moins vrai que la date du début de l'invalidité est tout aussi fortuite et qu'elle échappe au contrôle du demandeur. Un régime législatif qui impose des règles temporelles absolues entraîne, de façon incontournable, certaines incohérences et un certain degré d'arbitraire.

[28] En outre, la modification apportée en 1987 quant à la date de la fin de la période cotisable ne fonctionne pas forcément au bénéfice des demandeurs, malgré que ce soit le cas en l'espèce (sous réserve de la détermination de la prochaine question) en raison de circonstances uniques: l'invalidité de M. Skoric est survenue au cours de l'un des derniers trois mois de l'année 1986 et des années pendant lesquelles il a versé des cotisations au Régime.

[29] Pour ces motifs, je suis d'avis que la Commission n'a pas commis d'erreur de droit lorsqu'elle a statué que le nouveau régime s'appliquait à la demande de M^{me} Skoric.

Troisième question: Si le nouveau régime est applicable, les cotisations versées par M. Skoric satisfont-elles à la période minimale d'admissibilité?

[30] Si le nouveau régime est applicable, la période cotisable s'est terminée en 1986 et s'est échelonnée sur 21 ans. Cependant, comme l'a fait valoir l'avocat du ministre, seules les cotisations versées par le cotisant au cours de la période cotisable peuvent être comptabilisées au titre de la période minimale d'admissibilité, soit le tiers de la durée de la période cotisable. Par conséquent, la cotisation versée par M. Skoric en 1987 doit être écartée, de sorte que ce dernier n'a versé des cotisations que pendant six ans, soit de 1981 à 1986, ce qui constitue moins d'un tiers de la durée de sa période cotisable de 21 ans.

[31] Pour étayer cette proposition, l'avocat du ministre s'appuie sur une disposition du *Régime de*

materially changed by the amendments that came into effect in 1987.

44. . . .

(3) For the purposes of paragraphs (1)(c), (d) and (f), a contributor shall be considered to have made contributions for not less than the minimum qualifying period only if he has made contributions

(a) for at least one third of the total number of years included either wholly or partly within his contributory period . . . ; or

(b) for at least ten years. [Underlining added.]

[32] If the phrase “within his contributory period” qualifies only the immediately preceding words, “one third of the total number of years wholly . . . or partly”, then there is no reason why a contribution made after the expiry of that period should not count towards meeting the minimum qualifying period. If this is the correct interpretation, then Ms. Skoric’s claim succeeds because her husband’s 1987 contribution would be included, thus bringing the period of contribution to seven years, which is, of course, one third of the 21 years’ contributory period.

[33] The alternative interpretation is that the phrase “within his contributory period” also qualifies the words “made his contributions”, so that the contribution that Mr. Skoric made in 1987 must be disregarded because it was made after the end of the contributory period in 1986. On this basis, Ms. Skoric’s claim fails because Mr. Skoric only made eligible contributions in six years: that is, less than the minimum qualifying period of one third of the contribution period of 21 years.

[34] The Board concluded without reasons that Mr. Skoric had made contributions in seven years, and there were no representations to the contrary in the Minister’s written submissions to it.

pensions du Canada qui n’a pas été changée de façon significative par l’entrée en vigueur des modifications de 1987.

44. [. . .]

(3) Pour l’application des alinéas (1)c), d) et f), un cotisant n’est réputé avoir versé des cotisations pendant au moins la période minimale d’admissibilité que s’il a versé des cotisations:

a) soit pendant au moins trois années, représentant au moins le tiers du nombre total d’années entièrement ou partiellement comprises dans sa période cotisable [. . .];

b) soit pendant au moins dix années. [Soulignements ajoutés.]

[32] Si l’expression «dans sa période cotisable» ne se rattache qu’aux mots qui la précède immédiatement, soit «trois années, représentant au moins le tiers du nombre total d’années entièrement ou partiellement comprises», il n’y a alors aucun motif pour lequel une cotisation versée après l’expiration de cette période ne devrait pas être comptabilisée au titre de la période minimale d’admissibilité. Si cela s’avère être l’interprétation correcte, la demande de M^{me} Skoric doit être accueillie étant donné que la cotisation versée en 1987 par son époux serait alors comptabilisée, de sorte que la période cotisable serait ramenée à sept ans, ce qui constitue bien sûr le tiers de la période cotisable de 21 ans.

[33] L’interprétation subsidiaire consiste à dire que l’expression «dans sa période cotisable» se rattache également aux termes «versé des cotisations», de sorte que la cotisation versée par M. Skoric en 1987 doit être écartée puisqu’elle a été effectuée après la fin de la période cotisable en 1986. Selon cette interprétation, la demande de M^{me} Skoric doit être rejetée parce que M. Skoric n’a versé des cotisations admissibles que pendant six ans, soit pendant moins que le tiers de la période cotisable de 21 ans, ce qui ne suffit pas aux fins de la période minimale d’admissibilité.

[34] La Commission a conclu, sans donner des motifs à l’appui de sa décision, que M. Skoric avait versé des cotisations pendant sept ans, et le ministre n’a présenté aucune observation écrite à l’effet contraire.

[35] At the hearing of the application for judicial review, counsel for the Minister advanced no explanation in terms of the statutory scheme for interpreting the phrase “within his contributory period” as prescribing when contributions must be made if they are to count towards the minimum qualifying period. Rather, he was content to rely on the “plain meaning” of the statutory text.

[36] In my view it is relevant that the following paragraph, 44(3)(b), provides that a person shall be considered to have made contributions for the minimum period “only if he has made contributions . . . for at least ten years.” There is no requirement here that only contributions made within the contributory period count towards the ten years.

[37] Counsel did not suggest that anything in the scheme of the Act explained why contributions made for less than ten years had to be within the contributory period, but those made for ten years (or more, presumably) did not. Indeed, to deprive a person of the benefit of a contribution that he has in fact made, simply because it was made outside the contributory period, would seem unfair and inconsistent with a statutory scheme in which eligibility is based on the contributions made.

[38] Accordingly, in my view the words “within his contributory period” serve only to define the number of years for which contributions must be made, and not also to prescribe when they must be made. Hence, the Board did not err in law when it concluded that Mr. Skoric had made contributions for not less than the minimum qualifying period under the new law.

Issue 4: Should the minimum qualifying period of 7.3 years be “rounded down” to seven years?

[39] In view of my conclusions on Issues 2 and 3, I need not express a firm conclusion on what the

[35] Lors de l’audition de la demande de contrôle judiciaire, l’avocat du ministre n’a avancé aucune explication sur la base de la structure du régime législatif pour interpréter l’expression «dans sa période cotisable» comme indiquant le moment où ces cotisations doivent être versées pour être comptabilisées au titre de la période minimale d’admissibilité. L’avocat du ministre s’est plutôt contenté d’une [TRADUCTION] «interprétation littérale» de la disposition législative.

[36] À mon avis, il est révélateur que l’alinéa 44(3)b) prévoit qu’un cotisant n’est réputé avoir versé des cotisations pendant la période minimale d’admissibilité «que s’il a versé des cotisations [. . .] pendant au moins dix années». Il n’y a là aucune exigence indiquant que seules les cotisations versées pendant la période cotisable peuvent être comptabilisées aux fins de la période des dix années.

[37] L’avocat du ministre n’a pas plaidé qu’un élément quelconque dans la Loi pouvait justifier que les cotisations versées pendant moins de 10 ans devaient être comprises dans la période cotisable, mais que celles qui ont été versées pendant 10 ans (ou peut-être davantage) faisaient exception. En effet, il semblerait inéquitable et incohérent, dans le cadre d’un régime législatif où les cotisations versées déterminent le statut d’admissibilité, de priver une personne du bénéfice des cotisations qu’elle a effectivement versées pour la simple raison qu’elles l’ont été hors de la période cotisable.

[38] Par conséquent, je suis d’avis que les termes «dans sa période cotisable» permettent seulement de déterminer le nombre d’années pendant lesquelles les cotisations doivent être versées, et ne prescrivent pas quand elles doivent l’être. La Commission n’a donc pas commis d’erreur en droit lorsqu’elle a statué que M. Skoric avait versé des cotisations pendant au moins la durée de la période minimale d’admissibilité prévue dans le nouveau régime.

Quatrième question: La période minimale d’admissibilité de 7,3 ans devrait-elle être «arrondie» à 7 ans?

[39] Vu les conclusions que j’ai tirées relativement à la deuxième et à la troisième question, il n’est pas

position would have been if the old law had applied to the facts of this case. However, I would be inclined to accept the view advanced on behalf of the Minister. That is to say, the statute does not permit a part of a year of a minimum qualifying period to be “rounded down” to the nearest whole number if that would result in a period that was less than the statutorily required one third of the contributory period. Whether the part year is more or less than half seems irrelevant for this purpose.

[40] “Rounding up” is consistent not only with the plain meaning of subparagraph 44(2)(b)(ii), but also with the “rounding up” of part years that occurs in the calculation of the contributory period and the number of years in which contributions were made.

[41] It is also consistent with the conclusion reached by the Pension Appeals Board in *Minister of National Health and Welfare v. Zimmer* (Appeal CP 2109; April 11, 1991) and with *obiter dicta* by this Court in *Canada (Attorney General) v. Storto* (1994), 174 N.R. 221 (F.C.A.). I see no reason for taking a different view.

[42] For these reasons the application should be dismissed with costs.

ROBERTSON J.A.: I agree.

SEXTON J.A.: I agree.

nécessaire que je me prononce expressément sur ce qui se serait passé si l’ancien régime était appliqué aux faits de la présente affaire. Je serais toutefois enclin à accepter la thèse avancée par le ministre. Selon cette thèse, la loi ne permettrait pas qu’une partie d’une année comprise dans la période minimale d’admissibilité soit «arrondie» au nombre entier le plus près si cela avait pour conséquence que la durée de cette période serait moindre que le tiers de la durée de la période cotisable prévue par la loi. La question de savoir si la partie de l’année que l’on cherche à arrondir dépasse ou non la moitié de l’année semble dénuée de pertinence en l’espèce.

[40] La pratique consistant à «arrondir» est compatible non seulement avec une interprétation littérale du sous-alinéa 44(2)(b)(ii), mais également avec la pratique d’«arrondir» des périodes de l’année lors du calcul de la période cotisable et du nombre d’années pendant lesquelles les cotisations ont été versées.

[41] Elle est également compatible avec la conclusion qu’a tirée la Commission d’appel des pensions dans *Minister of National Health and Welfare v. Zimmer* (Appeal CP 2109; 11 avril 1991) et avec les remarques incidentes de la Cour dans *Canada (Procureur général) c. Storto* (1994), 174 N.R. 221 (C.A.F.). Je ne vois aucune raison de m’écarter de ces décisions.

[42] Pour ces motifs, la présente demande est rejetée avec dépens.

LE JUGE ROBERTSON, J.C.A.: Je souscris aux motifs.

LE JUGE SEXTON, J.C.A.: Je souscris aux motifs.