

A-497-79

A-497-79

War Amputations of Canada (*Applicant*)

v.

Pension Review Board (*Respondent*)

Court of Appeal, Urie and Ryan JJ. and Kerr D.J.—Ottawa, December 18, 1979 and January 25, 1980.

Judicial review — Application to review and set aside decision of Pension Review Board's interpretation of s. 57 of the Pension Act so as to exclude any un pensioned fraction of a disability in determining entitlement to an exceptional incapacity allowance — Whether Board erred in law — Pension Act, R.S.C. 1970, c. P-7, ss. 12(1),(3.2), 57, 81.1 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

This is a section 28 application to review and set aside the decision of the Pension Review Board whereby, pursuant to section 81.1 of the *Pension Act*, in response to the request of the applicant, the Board gave its interpretation of section 57 of the Act. The applicant raised the issue as to whether the Board erred in law by interpreting section 57 of the Act so as to exclude an un pensioned fraction of a disability in determining entitlement to an exceptional incapacity allowance or, in other words, that only the pensionable parts of the fractionally-pensionable disability may be considered in determining the existence of exceptional incapacity within the meaning of section 57.

Held, the section 28 application is allowed. Section 1.1 of the Act provides for a liberal construction of the Act to the end that the obligation of the people and the Government of Canada to provide compensation of those members of the forces who have been disabled or have died as a result of military service, may be fulfilled. Section 12 provides the basis of an award of a pension on an aggravational or fractional basis when the Canadian Pension Commission determines that a medical condition or disability existing prior to enlistment was aggravated during military service. Section 12(3.2) enables the Commission to award an additional pension on a fractional basis where it finds that as a consequence of a pensioned disability the member of the forces suffers an additional disability. Schedule A prescribes the various classes of pensions numbering from 1 to 20. Each class includes in it a range of percentage of disability which appears to be found by reference to the table of disabilities made by the Commission pursuant to section 26(2). Section 57(1)(a) provides that where a member of the forces is in receipt of a pension in the amount set out in Class 1 of Schedule A, i.e. 98-100%, he has fulfilled the first condition necessary to qualify him for the exceptional incapacity allowance. The difficulty in the interpretation of paragraph (b) has led to this application. The submission of the applicant is that for the purpose of determining whether the incapacity is to be considered exceptional once the member of the forces has attained a disability rating under Class 1 of Schedule A, the

L'Association canadienne des amputés de guerre (*Requérante*)

c.

Le Conseil de révision des pensions (*Intimé*)

Cour d'appel, les juges Urie et Ryan, le juge suppléant Kerr—Ottawa, 18 décembre 1979 et 25 janvier 1980.

Examen judiciaire — Demande d'examen et d'annulation de la décision du Conseil de révision des pensions qui a interprété l'art. 57 de la Loi sur les pensions de façon à exclure de la détermination de l'allocation d'incapacité exceptionnelle, toute fraction d'invalidité ne faisant pas déjà l'objet d'une pension — Il échet d'examiner si le Conseil a commis une erreur de droit — Loi sur les pensions, S.R.C. 1970, c. P-7, art. 12(1),(3.2), 57, 81.1 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28.

Demande fondée sur l'article 28 pour l'examen et l'annulation de la décision du Conseil de révision des pensions par laquelle, en application de l'article 81.1 de la *Loi sur les pensions*, celui-ci a donné son interprétation de l'article 57 de cette Loi à la requête de la requérante. La requérante pose la question de savoir si, pour la détermination de l'allocation d'incapacité exceptionnelle, le Conseil a commis une erreur de droit en interprétant l'article 57 de cette Loi de façon à exclure toute fraction d'invalidité ne faisant pas déjà l'objet d'une pension ou, en d'autres termes, s'il a commis une erreur de droit en concluant que seules les fractions de l'invalidité ouvrant droit à pension peuvent servir à déterminer s'il y a une incapacité exceptionnelle au sens de l'article 57.

Arrêt: la demande fondée sur l'article 28 est accueillie. L'article 1.1 de la Loi prévoit que celle-ci doit être libéralement interprétée afin qu'il puisse être satisfait à l'obligation du peuple canadien et du gouvernement du Canada d'indemniser les membres des forces qui sont devenus invalides ou qui sont décédés par suite de service militaire. L'article 12 prévoit l'allocation d'une pension proportionnelle ou supplémentaire dans les cas où la Commission canadienne des pensions conclut qu'il y a aggravation en cours de service militaire de l'affection ou de l'invalidité existant avant l'enrôlement. Le paragraphe 12(3.2) autorise la Commission à accorder une pension supplémentaire proportionnelle pour une invalidité supplémentaire résultant d'une invalidité antérieure ouvrant déjà droit à pension. L'annexe A prévoit les différentes catégories de pensions numérotées de 1 à 20. Chaque catégorie comprend une échelle de degrés d'invalidité qu'on peut trouver par référence à la table des invalidités établie par la Commission en application de l'article 26(2). Il ressort de l'article 57(1)(a) que si un membre des forces touche une pension dont le montant est indiqué à la catégorie 1 de l'annexe A, c.-à-d. 98-100%, il a rempli du même coup la première condition nécessaire à son admissibilité à l'allocation d'incapacité exceptionnelle. C'est la difficulté qu'il y a à interpréter l'alinéa b) qui est à l'origine de la demande en l'espèce. La requérante soutient que, pour déterminer s'il y a une incapacité exceptionnelle lorsque l'intéressé a atteint le niveau de la catégorie 1 de l'annexe A, il n'est

composition of that disability rating is irrelevant; upon a causal relationship being established between the disability for which an applicant is in receipt of a pension and his claimed level of incapacity, the full extent of the incapacity must be considered in assessing the individual's exceptional incapacity application, notwithstanding that one or more of the disabilities for which he is in receipt of a pension may have been awarded on a fractional or aggravational basis. Respondent's counsel says the whole scheme of the Act makes it clear that pensions may only be awarded for injury or disease arising out of military service or for aggravations by such service of pre-existing injury or disease. Section 57 is capable of rival constructions. That being so resort must be had to the object or principle of the statute if that can be collected from its language. Section 57 by its terms represents a deliberate departure from the intention or principle which prevails in the award of a pension. The section does not authorize the award of an additional "pension". It authorizes the payment of an "allowance" if certain conditions are fulfilled. Nothing in it indicates that it must be predicated only on pensionable disabilities, nor, by the same token does it exclude from the determination of "exceptional incapacity" that part of the incapacity which is attributable to non-pensionable injury or disease. In determining such incapacity the Commission must take into account the matters referred to in section 57(2). But it is not limited to these matters. Indeed, it is an error in law to interpret subsection (2) as imposing such a limitation.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

Brian N. Forbes for applicant.
W. L. Nisbet, Q.C. and *T. R. Giles* for respondent.

SOLICITORS:

Adam, Forbes, Singer, Ottawa, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

URIE J.: This is a section 28 application to review and set aside a decision of the Pension Review Board whereby, pursuant to section 81.1 of the *Pension Act*, R.S.C. 1970, c. P-7, as amended, in response to the request of the applicant herein, the Board gave its interpretation of section 57 of the Act. In *The War Amputations of Canada v.*

nullement nécessaire de tenir compte des éléments qui composent sa pension; une fois établi le rapport de cause à effet entre l'invalidité pour laquelle un requérant reçoit une pension et le degré d'incapacité qu'il fait valoir, il faut tenir compte de l'incapacité tout entière pour instruire la demande d'allocation d'incapacité exceptionnelle, lors même que l'une ou plusieurs des invalidités pour lesquelles l'intéressé reçoit une pension ont fait l'objet d'une pension partielle ou supplémentaire. L'avocat de l'intimé soutient qu'il ressort de la Loi que seule donne lieu à pension une blessure ou une maladie subie au cours du service militaire ou une aggravation, au cours de ce service, d'une blessure ou maladie antérieure à l'enrôlement. On peut interpréter l'article 57 de deux façons. Dans ces conditions, il faut chercher le but ou l'esprit de la Loi, si cela peut se faire à partir de ses propres termes. L'article 57 représente une dérogation délibérée au principe qui régit l'allocation des pensions. Il ne prévoit pas l'allocation d'une «pension» supplémentaire, mais le versement d'une «allocation» si certaines conditions sont remplies. Rien n'y indique que cette allocation ne vise que les invalidités susceptibles de pension, ni, dans le même ordre d'idées, n'exclut de la détermination de l'«incapacité exceptionnelle» la fraction d'incapacité imputable à la blessure ou à la maladie non susceptible de pension. Pour déterminer s'il y a incapacité exceptionnelle, la Commission doit tenir compte des facteurs visés à l'article 57(2), mais elle n'y est pas limitée. C'est donc une erreur de droit que d'interpréter le paragraphe (2) comme imposant une telle restriction.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

Brian N. Forbes pour la requérante.
W. L. Nisbet, c.r. et *T. R. Giles* pour l'intimé.

PROCUREURS:

Adam, Forbes, Singer, Ottawa, pour la requérante.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

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

LE JUGE URIE: Il s'agit en l'espèce d'une demande fondée sur l'article 28 pour l'examen et l'annulation de la décision du Conseil de révision des pensions par laquelle, en application de l'article 81.1 de la *Loi sur les pensions*, S.R.C. 1970, c. P-7 modifiée, celui-ci a donné son interprétation de l'article 57 de la Loi à la requête de la requérante.

*The Pension Review Board*¹ this Court held that interpretation decisions of this nature by the Board were reviewable under section 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10.

The relevant subsections of section 57 of the Act read as follows:

57. (1) In addition to any other allowance or pension awarded under this Act, a member of the forces who

(a) is in receipt of a pension in the amount set out in Class 1 of Schedule A, and

(b) is suffering an exceptional incapacity that is a consequence of or caused in whole or in part by such disability,

is entitled to an allowance in an amount determined by the Commission, which allowance shall not be less than eight hundred dollars per annum and not more than twenty-four hundred dollars per annum.

(2) Without restricting the generality of paragraph (1)(b), in determining whether the incapacity suffered by a member of the forces is exceptional, account shall be taken of the extent to which the disability for which he is receiving a pension has left the member in a helpless condition or in continuing pain and discomfort, has resulted in loss of enjoyment of life or has shortened his life expectancy.

While the applicant in its memorandum of points for argument raised a number of issues, it seems to me they can all be condensed into the single issue expressed by the respondent in its memorandum, namely, whether or not the Pension Review Board erred in law by interpreting section 57 of the *Pension Act* so as to exclude any unpensioned fraction of a disability in determining entitlement to an exceptional incapacity allowance. As the last of its points in issue the applicant expressed the question before us in this way:

the validity of the specific ruling of the Pension Review Board that only the pensionable parts of the fractionally-pensionable disability may be considered in determining the existence of exceptional incapacity within the meaning of section 57.

To understand the issues it is necessary to have some understanding of the scheme of the Act. It should first be noted that it is described as an "Act to provide pensions to or in respect of members of the . . . Canadian naval, army and air forces."

Section 1.1 says that:

¹ [1975] F.C. 447.

Dans son arrêt *L'Association canadienne des amputés de guerre c. Le Conseil de révision des pensions*¹, la Cour de céans a jugé que les décisions interprétatives de ce genre du Conseil étaient assujetties au contrôle judiciaire prévu par l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10.

Voici ce que prévoient les paragraphes applicables de l'article 57 de la *Loi sur les pensions*:

57. (1) En plus de toute autre allocation ou pension accordée en vertu de la présente loi, un membre des forces qui

a) touche une pension indiquée à la catégorie I de l'annexe A, et

b) souffre d'une incapacité exceptionnelle qui est la conséquence d'une telle invalidité ou qui a été totalement ou partiellement causée par celle-ci,

a droit à une allocation de huit cents dollars par an au moins et de deux mille quatre cents dollars par an au plus, dont le montant est fixé par la Commission.

(2) Sans restreindre la portée générale de l'alinéa (1)b), pour déterminer si l'incapacité dont est frappé un membre des forces est exceptionnelle, il doit être tenu compte de la mesure où l'invalidité pour laquelle le membre reçoit une pension l'a laissé dans un état d'impotence ou dans un état de souffrance et de malaise continus, a entraîné la perte de jouissance de la vie ou a réduit sa longévité probable.

Quoique dans son mémoire, la requérante ait soulevé divers points, j'estime qu'ils peuvent se ramener à l'unique point litigieux invoqué au mémoire de l'intimé, savoir si, pour la détermination de l'allocation d'incapacité exceptionnelle, le Conseil de révision des pensions a commis une erreur de droit en interprétant l'article 57 de la *Loi sur les pensions* de façon à exclure toute fraction d'invalidité ne faisant pas déjà l'objet d'une pension. Le dernier point soulevé par la requérante pose en ces termes la question dont elle saisit la Cour:

[TRADUCTION] la validité de la décision rendue en l'espèce par le Conseil de révision des pensions selon laquelle seules les fractions de l'invalidité ouvrant droit à pension peuvent servir à déterminer s'il y a incapacité exceptionnelle au sens de l'article 57.

Pour bien saisir le litige, il faut pénétrer l'esprit de la Loi. Il convient de noter tout d'abord qu'il s'agit d'une «Loi prévoyant des pensions pour certains membres des . . . forces navales, des forces de l'armée et des forces aériennes du Canada ou à l'égard de ces membres.»

L'article 1.1 porte:

¹ [1975] C.F. 447.

1.1 The provisions of this Act shall be liberally construed and interpreted to the end that the recognized obligation of the people and Government of Canada to provide compensation to those members of the forces who have been disabled or have died as a result of military service, and to their dependants, may be fulfilled.

Section 12 of the Act provides for the award of pensions and in particular section 12(1)(a)² provides the basis for an award of a pension on an aggravational or fractional basis when the Canadian Pension Commission (hereinafter called the Commission) determines that a medical condition or disability existing prior to enlistment was aggravated during military service. The method adopted to determine the aggravation is to assess the total disability and to award a pension for it on a fractional basis as a means of measuring the degree of the disability attributable to military service. Section 12(3.2)³ enables the Commission to award an additional pension on a fractional basis where it finds that as a consequence of a pensioned disability the member of the forces suffers an additional disability. In such circumstance the Commission finds the consequential disability is only partly consequential of the disability for which he receives a pension.

Under the Act, a member of the forces (defined by section 2(1) as being a person who has served in the Canadian Forces or in the naval, army or air forces of Canada or Newfoundland since the commencement of World War I) may attain a level of pension of 100% as a maximum which, in effect,

² 12. (1) In respect of military service rendered during World War I or during World War II and subject to the exception contained in subsection (2),

(a) pensions shall be awarded in accordance with the rates set out in Schedule A to or in respect of members of the forces when the injury or disease or aggravation thereof resulting in the disability in respect of which the application for pension is made was attributable to or was incurred during such military service;

³ 12. ...
(3.2) In addition to any pension awarded under this section a member of the forces who is

(a) in receipt of a pension for a disability, and
(b) suffering an additional disability that is in whole or in part a consequence of such disability

shall, on application, be awarded a pension in accordance with the rates set out in Schedule A, in respect of that part of the additional disability that is a consequence of the disability for which he is in receipt of a pension.

1.1 Les dispositions de la présente loi doivent être libéralement interprétées afin qu'il puisse être satisfait à l'obligation reconnue du peuple canadien et du gouvernement du Canada d'indemniser les membres des forces qui sont devenus invalides ou sont décédés par suite de service militaire, ainsi que les personnes à leur charge.

L'article 12 de la Loi prévoit l'allocation de pensions; en particulier, son article 12(1)a)² prévoit la pension proportionnelle ou supplémentaire dans les cas où la Commission canadienne des pensions (ci-après dénommée la Commission) conclut qu'il y a aggravation en cours de service militaire de l'affection ou de l'invalidité existant avant l'enrôlement. La méthode adoptée pour déterminer l'aggravation consiste à évaluer l'invalidité globale et à accorder une pension proportionnelle reflétant le degré de l'invalidité imputable au service militaire. L'article 12(3.2)³ autorise la Commission à accorder une pension supplémentaire proportionnelle pour une invalidité supplémentaire résultant d'une invalidité antérieure ouvrant déjà droit à pension. Dans ces conditions, la Commission conclut que l'invalidité supplémentaire n'est qu'en partie le résultat de l'invalidité pour laquelle l'intéressé reçoit une pension.

Selon la Loi, un membre des forces (défini à l'article 2(1) comme étant une personne qui a servi dans les Forces canadiennes ou dans les forces navales, les forces de l'armée ou les forces aériennes du Canada ou de Terre-Neuve depuis le commencement de la première guerre mondiale) peut

² 12. (1) En ce qui concerne le service militaire accompli pendant la première guerre mondiale ou pendant la seconde guerre mondiale, et sous réserve de l'exception contenue au paragraphe (2),

a) des pensions sont accordées aux membres des forces ou à leur égard, conformément aux taux énoncés dans l'annexe A, lorsque la blessure ou maladie ou son aggravation ayant occasionné l'invalidité au sujet de laquelle la demande de pension est faite, s'est produite au cours de ce service militaire ou y est attribuable;

³ 12. ...
(3.2) Outre toute pension accordée en vertu du présent article, une pension doit être accordée, sur demande, à un membre des forces qui

a) touche une pension d'invalidité, et
b) est frappé d'une invalidité supplémentaire résultant, en tout ou partie, de cette invalidité,

conformément aux taux indiqués à l'annexe A, relativement au degré d'invalidité supplémentaire qui résulte de l'invalidité pour laquelle il touche une pension.

represents a measurement of his disability as provided under section 26 of the Act. Schedule A, referred to in paragraph (a) of section 12(1) *supra*, prescribes the various classes of pensions numbering from 1 to 20. Each class includes in it a range of percentage of disability which appears to be found by reference to the table of disabilities made by the Commission pursuant to section 26(2) of the Act.⁴ For each class a percentage in round figures is prescribed as the annual rate of pension. Thus, under Schedule A, Class 1 is for a range of disabilities of 98-100%, for which the percentage of pension to be paid annually is 100%.

This brief review of the scheme of the Act brings us to the point where the issue before the Court may be examined namely, the proper construction or interpretation to be given to section 57 of the Act.

It can be seen that by paragraph (a) of subsection (1) of that section, when a member of the forces is in receipt of a pension in the amount set out in Class 1 of Schedule A, *i.e.* 98-100%, he has fulfilled the first condition necessary to qualify him for the exceptional incapacity allowance. The difficulty arises in the interpretation of paragraph (b) of section 57(1).

The policy of the Commission, arising out of its interpretation of the section, is disclosed in a letter from the Chairman of the Commission to the Secretary of the applicant dated November 10, 1978, which is part of the record, the relevant portion of which follows:

The current practice of the Commission is that only to the extent that a disability was pensionable would account be taken of the extent to which it contributed to the member's exceptional incapacity.

This policy was challenged by the applicant when it requested an interpretation of section 57 of the Act as it was permitted to do by section 81.1

4

26. ...

(2) The estimate of the extent of a disability shall be based on the instructions and a table of disabilities to be made by the Commission for the guidance of physicians and surgeons making medical examinations for pension purposes.

recevoir jusqu'à une pension de 100 p. 100, selon le degré de son invalidité estimé conformément à l'article 26 de la Loi. L'annexe A visée à l'alinéa a) de l'article 12(1) susmentionné prévoit les différentes catégories de pensions numérotées de 1 à 20. Chaque catégorie comprend une échelle de degrés d'invalidité qu'on peut trouver par référence à la table des invalidités établie par la Commission en application de l'article 26(2) de la Loi⁴. Pour chaque catégorie, un pourcentage en chiffres ronds constitue le taux annuel de pension. Ainsi, d'après l'annexe A, la catégorie 1 comporte une échelle d'invalidités allant de 98 à 100 p. 100, pour lesquelles le taux annuel de pension est de 100 p. 100.

Cette brève analyse de la Loi nous permet de nous pencher sur le point litigieux dont la Cour est saisie, savoir l'interprétation correcte de l'article 57 de la Loi.

Il ressort de l'alinéa a) du paragraphe (1) de cet article que si un membre des forces touche une pension dont le montant est indiqué à la catégorie 1 de l'annexe A, le montant prévu pour les invalidités de 98 à 100 p. 100, il a rempli du même coup la première condition nécessaire à son admissibilité à l'allocation d'incapacité exceptionnelle. La difficulté réside dans l'interprétation de l'alinéa b) de l'article 57(1).

La politique poursuivie par la Commission à la lumière de son interprétation de cet article se dégage d'une lettre adressée le 10 novembre 1978 par son président au secrétaire de l'association requérante. Cette lettre, versée au dossier, se lit notamment:

[TRADUCTION] Selon la politique actuellement poursuivie par la Commission, seule une invalidité susceptible de pension peut entrer en ligne de compte lorsqu'il s'agit de déterminer dans quelle mesure cette invalidité contribue à l'incapacité exceptionnelle de l'intéressé.

C'est cette politique même que la requérante a contestée lorsqu'elle s'est fondée sur l'article 81.1 pour demander l'interprétation de l'article 57 de la

4

26. ...

(2) L'estimation du degré d'invalidité doit être basée sur les instructions et sur une table des invalidités, que doit préparer la Commission pour la gouverne des médecins et des chirurgiens qui font les examens médicaux aux fins de pension.

thereof. It is the Board's interpretation made pursuant to that request which is attacked in this section 28 application.

The problem arises where an applicant for an exceptional disability allowance has attained a Class 1 level of pension through the combined result of grants of entitlement for a number of disabilities, one or more of which may have been awarded on a fractional or aggravational basis. To illustrate the problem, the applicant in its memorandum of fact and law set out the following hypothetical case wherein a number of conditions or disabilities have been pensioned resulting in a total rate of pension provided for in Class 1 of Schedule A to the Act. The applicant's example was slightly amended, for ease of calculation, at the suggestion of counsel for the respondent.

| | |
|---|-----|
| 1) Amputation of left leg—below knee (attributable to military service) | 70% |
| 2) Gunshot wound—right knee (attributable to military service) | 10% |
| 3) Osteo-arthritis lumbar spine (1/5 consequential on amputation of left leg, S.12 (3.2)) | 20% |
| 4) Right shoulder injury (1/5 consequential on amputation left leg, S.12 (3.2)) | 5% |
| 5) Right ankle injury (1/5 consequential of amputation of left leg) | 5% |

While the percentage of disabilities for which entitlement may be granted may total 110%, as in the example, or even a larger total percentage than that, the actual payment for disability, pursuant to sections 12 and 26, can never exceed the rate for pension set out in Class 1 of Schedule A to the Act. It may be further noteworthy, for the purpose of understanding the policy of the Commission and the interpretation given to section 57 by the Pension Review Board, that the un pensionable fractions of disabilities 3), 4) and 5), namely four-fifths of 100% in item 3), and four-fifths of 25% in items 4) and 5), total 120%. It is the contention of the respondent that only the pensioned part of the disability may be considered in determining whether or not the incapacity is considered to be exceptional, and that no allowance for the un pensioned part may be granted under the scheme of the Act.

On the other hand, the submission of the applicant, in general terms, is that for the purpose of determining whether the incapacity is to be con-

Loi, et c'est l'interprétation donnée par le Conseil à la suite de cette requête qui a été attaquée par la présente demande fondée sur l'article 28.

La difficulté survient lorsque celui qui demande une pension d'incapacité exceptionnelle a atteint le niveau de pension de la catégorie 1 par addition de diverses allocations pour certaines invalidités dont l'une ou plusieurs ont été peut-être accordées à titre partiel ou supplémentaire. A titre d'illustration, la requérante a avancé dans son mémoire l'hypothèse où plusieurs affections ou invalidités ont donné cumulativement lieu à une pension de la catégorie 1 de l'annexe A de la Loi. Pour faciliter les calculs, l'exemple de la requérante a été légèrement modifié selon les suggestions de l'avocat de l'intimé, comme suit:

| | |
|--|-----|
| 1) Amputation de la jambe gauche au-dessous du genou (imputable au service militaire) | 70% |
| 2) Blessure par arme à feu au niveau du genou droit (imputable au service militaire) | 10% |
| 3) Ostéo-arthrite lombaire (1/5 résultant de l'amputation de la jambe gauche, art. 12(3.2)) | 20% |
| 4) Blessure au niveau de l'épaule droite (1/5 résultant de l'amputation de la jambe gauche, art. 12 (3.2)) | 5% |
| 5) Blessure au niveau de la cheville droite (1/5 résultant de l'amputation de la jambe gauche) | 5% |

Alors que dans l'examen ci-dessus, l'invalidité peut atteindre et même dépasser 110 p. 100, il ressort des articles 12 et 26 que la pension d'invalidité ne peut jamais dépasser le taux indiqué à la catégorie 1 de l'annexe A de la Loi. Il convient de noter en outre que, pour saisir la politique de la Commission et l'interprétation qu'a donnée le Conseil de révision des pensions de l'article 57, les fractions non susceptibles de pension des invalidités 3), 4) et 5), savoir les 4/5 de 100 p. 100 de l'invalidité 3) et les 4/5 de 25 p. 100 des invalidités 4) et 5), s'élèvent à 120 p. 100. L'intimé prétend que seule la fraction ouvrant déjà droit à pension de l'invalidité entre en ligne de compte pour déterminer s'il y a incapacité exceptionnelle et qu'en vertu de la Loi, aucune allocation ne peut être accordée pour la fraction non susceptible de pension.

De son côté, la requérante soutient que, pour déterminer s'il y a incapacité exceptionnelle lorsque l'intéressé a atteint le niveau de la catégorie 1

sidered exceptional once the member of the forces has attained a disability rating under Class 1 of Schedule A, the composition of that disability rating is irrelevant. The applicant's view is "upon a causal relationship being established in whole or in part between the disability or disabilities for which an applicant is in receipt of a pension, and his claimed level of incapacity, the full extent of the incapacity must be considered by the Canadian Pension Commission in assessing the individual's exceptional incapacity application, notwithstanding that one or more of the disabilities for which he is in receipt of a pension may have been awarded on a fractional or aggravational basis".

The Pension Review Board dealt with the foregoing submissions in the following excerpt from its reasons:

The second construction, that of the applicant, accepts the premise that the extent of the incapacity is exceptional only to the extent that it is related to the disability for which the member is in receipt of a pension. It also accepts that "such disability" in paragraph 57(1)(b) refers to the disability for which the member is in receipt of a pension as determined in an earlier interpretation (I-15).

The applicant argued that, in a Class 1 pensioner, once a consequential relationship can be established between the member's exceptional incapacity and a fractional pensionable disability the extent of the exceptional incapacity must be based on the entire disability.

To suggest that once a consequential relationship can be established between a disability fractionally pensionable and the incapacity the full extent of the disability must be considered in determining the exceptional nature of the incapacity is to suggest that the member is in receipt of a pension for the full extent of the disability.

Extensive reference was made to discounting or devaluing or segregating the member's entitlement. Again, this assumes that the member holds entitlement for the full disability. The relevant words are the following:

| | |
|------------------|--|
| Section 57(1)(a) | Class 1 pensioner (Schedule A) |
| Section 57(1)(b) | such disability |
| Section 57(2) | disability for which he is in receipt of a pension. |

It should be observed that the word "disability" is used in conjunction with Schedule A of the Pension Act and that it has a specific meaning in this context. It means the loss or lessening of the power to will and to do any normal, mental or physical act as a result of injury or disease or aggravation thereof.

The wording of subsection 57(2) makes it mandatory, in determining if the incapacity is exceptional, that account shall

de l'annexe A, il n'est nullement nécessaire de tenir compte des éléments qui composent sa pension. La requérante est d'avis que [TRADUCTION] «une fois établi en tout ou en partie un rapport de cause à effet entre l'invalidité ou les invalidités pour lesquelles un requérant reçoit une pension et le degré d'incapacité qu'il fait valoir, la Commission canadienne des pensions doit tenir compte de l'incapacité tout entière pour instruire la demande d'allocation d'incapacité exceptionnelle, lors même que l'une ou plusieurs des invalidités pour lesquelles l'intéressé reçoit une pension ont fait l'objet d'une pension partielle ou supplémentaire».

Le Conseil de révision des pensions a statué sur ces prétentions en ces termes:

Selon le requérant, la seconde interprétation possible reconnaît les prémisses selon lesquelles le degré d'incapacité est exceptionnel dans la mesure où il est lié à l'invalidité pour laquelle le membre des forces touche une pension. Elle reconnaît également que l'expression une «telle invalidité» aux fins de l'alinéa 57(1)(b) a trait à l'invalidité pour laquelle le membre des forces touche une pension, comme on l'a déterminé lors d'une interprétation antérieure (I-15).

Le requérant allègue qu'en ce qui concerne le pensionné de la catégorie 1, lorsqu'on a établi un lien de cause à effet entre l'incapacité exceptionnelle d'un membre et une partie d'une invalidité ouvrant droit à une pension, le degré de l'incapacité exceptionnelle doit être fondé sur l'invalidité tout entière.

Lorsqu'on suppose qu'après avoir établi le lien de cause à effet entre une invalidité qui ouvre partiellement droit à une pension et l'incapacité et qu'il faut tenir compte de l'invalidité tout entière en déterminant la nature exceptionnelle de l'incapacité, on suppose donc que le membre touche une pension à l'égard de l'invalidité tout entière.

À maintes reprises au cours de l'audition, on a fait allusion à la diminution, à la dévaluation ou à la mise à part du droit à pension de l'ancien combattant. De nouveau, cela indique que le membre touche une pension à l'égard de l'invalidité tout entière. Les termes pertinents sont les suivants:

| | |
|------------------|--|
| Alinéa 57(1)(a) | pensionné de la catégorie 1 (annexe A) |
| Alinéa 57(1)(b) | telle invalidité |
| Paragraphe 57(2) | invalidité pour laquelle il touche une pension. |

Il est à noter que le terme «invalidité» est utilisé conformément à l'annexe A de la Loi sur les pensions et qu'il a un sens précis dans ce contexte. Il signifie la perte ou l'amoidrissement de la faculté de vouloir et de faire normalement des actes d'ordre physique ou mental à la suite d'une blessure, d'une affection ou de son aggravation.

Le libellé du paragraphe 57(2) stipule qu'en déterminant si l'incapacité est exceptionnelle, il faut tenir compte de l'invalidité

be taken of the disability from injury, disease or aggravation thereof for which the member is receiving a pension.

It follows that a member in receipt of a pension on a one-fifth aggravation basis is not in receipt of a pension for the non-service-related disability but is in receipt of a pension for an aggravation of the disability. "Such disability" in subsection (1) refers to the disability which made him a Class 1 pensioner and the disability for which he is in receipt of a pension is not the non-service-related disability but its aggravation. If a member is a Class 1 pensioner by virtue of aggravations of non-service-related disabilities, he is in receipt of a pension for the aggravations of the disabilities and subsection 57(2) states that account shall be taken of the extent to which the aggravations contributed to his incapacity. This merely gives the wording of subsection 57(2) its ordinary meaning and is fully compatible with the scheme of the Act. Under section 26, only the aggravation is assessed. The same is true of subsection 12(3.2) in cases where the primary entitlement is held on an aggravation basis. The consequential award is then made on an aggravation basis. Similarly paragraph 12(1)(c) states categorically: "No pension shall be paid for a disability or disabling condition that at the time he became a member was obvious or was recorded on medical examination prior to enlistment".

Reference was made to a possible conflict between the Canadian Pension Commission construction of section 57 and the wording of section 26.1. The basic requirement of section 26.1 is that the member be a pensioner. He can be any one of the 20 classes of pensioner. This issue was resolved by Interpretation I-16 (1976 PRBR 1). Section 57 requires that he be a Class 1 pensioner. The basic requirement is the same: in both cases he must be a pensioner. The difference is merely one of two different requirements and raises no conflict.

The third construction, that of the Canadian Pension Commission, on which its policy statement is based, is that only to the extent that a disability is pensionable is account taken of the extent to which it contributed to the member's exceptional incapacity. In the view of this Board, as appears from what has been said, such a construction is the correct one.

Let it first be said that the Board was, in my opinion, clearly wrong when it held in its interpretation of subsections (1) and (2) of section 57 that regard must first be had to subsection (2) and that "it is only after this determination has been made that the operative section of subsection (1) can take effect." Such an interpretation restricts the breadth of the application of subsection (2), *viz.*, "Without restricting the generality of paragraph 1)(b) . . .".

dité résultant de la blessure, de l'affection ou de son aggravation pour laquelle le membre touche une pension.

Il s'ensuit donc qu'un membre qui touche une pension à l'égard d'une aggravation estimée à un cinquième ne touche pas une pension à l'égard d'une invalidité qui n'est pas liée au service, mais à l'égard d'une aggravation de l'invalidité. L'expression «telle invalidité» qui se trouve au paragraphe (1) concerne l'invalidité qui fait de l'ancien combattant un pensionné de la catégorie 1 et l'invalidité pour laquelle il touche une pension n'est pas une invalidité qui n'est pas liée au service, mais une aggravation de celle-ci. Si le membre est un pensionné de la catégorie 1, en raison de l'aggravation d'affections qui ne sont pas liées au service, il touche une pension à l'égard de l'aggravation de ces affections et le paragraphe 57(2) précise qu'il doit être tenu compte de la mesure où l'aggravation a contribué à l'incapacité. Le libellé du paragraphe 57(2) a donc son sens premier et correspond entièrement à l'esprit de la Loi. En vertu de l'article 26, seul le degré d'aggravation est évalué. Il en va de même pour le paragraphe 12(3.2) lorsque le droit à pension a été reconnu à l'égard d'une aggravation. En l'occurrence on accorde une compensation secondaire à l'égard de l'aggravation. De la même façon, l'alinéa 12(1)c) stipule catégoriquement: «Aucune pension ne doit être payée pour une invalidité ou une affection entraînant incapacité qui, à l'époque où il est devenu membre des forces, était évidente ou a été consignée lors d'un examen médical avant l'enrôlement».

On a soulevé la possibilité d'une contradiction entre l'interprétation de l'article 57 telle que formulée par la Commission canadienne des pensions et le libellé de l'article 26.1. L'article 26.1 exige avant tout que le membre des forces soit un pensionné. Il peut faire partie de n'importe laquelle des 20 catégories de pensionnés. On a tranché cette question dans l'interprétation I-16 (1976 RACRP 1). L'article 57 stipule que l'ancien combattant doit être pensionné de la catégorie 1. L'exigence fondamentale est la même: dans les deux cas, il doit être pensionné. La seule différence ne réside que dans l'une de deux exigences distinctes et n'entraîne aucune contradiction.

La troisième interprétation, celle de la Commission canadienne des pensions, sur laquelle est fondée sa politique est la suivante: il doit être tenu compte de la mesure à laquelle l'affection a contribué à l'incapacité exceptionnelle du membre dans la mesure où elle ouvre droit à pension. D'après le Conseil et compte tenu de ce qui a été dit, c'est cette interprétation qui est juste.

Disons tout d'abord que le Conseil a commis une erreur manifeste en concluant que pour interpréter les paragraphes (1) et (2) de l'article 57, il faut tenir compte en premier lieu de la condition prévue au paragraphe (2) et que [TRADUCTION] «c'est seulement après que l'incapacité exceptionnelle a été établie que le paragraphe (1) peut prendre effet.» Une telle interprétation restreint la portée d'application du paragraphe (2), qui porte «Sans restreindre la portée générale de l'alinéa (1)b) . . .».

As I see it, the only way the Board's view of the function of subsection (2) could be maintained would be to ignore those words. But they cannot be ignored. They are vital. Among other things, they mean that the subsection is not to restrict the scope of the term "exceptional incapacity" for that would be to restrict the generality, the "reach", of subsection (1)(b). Their presence, in fact, points to Parliament's intention that, in determining whether the incapacity suffered is exceptional, certain objective tests must be taken into account. These tests are not, however, to be read as restricting the general requirement of subsection (1)(b), which is that exceptional incapacity is to be determined by whatever criteria are relevant. The purpose of subsection (2) is to make clear that account must be taken of the matters mentioned, along with other relevant factors, in determining whether an incapacity is exceptional.

However, this error does not of itself invalidate the Board's ultimate view as to the interpretation of section 57(1). The difficulty in interpreting the provision is caused by the somewhat obscure wording of paragraph (b). The words "such disability" appearing at the end of the paragraph are without grammatical antecedent. It is common ground that they refer to Class 1 of Schedule A disabilities as referred to in paragraph (a) of the section, and I think that this is the correct view.

Still, that does not end the matter. As has been already noted, a 100% disability pension may be composed of one or more fractional awards for aggravations of conditions which were not wholly occasioned by military service or were consequential only in part on disabilities incurred during military service. The contention of the applicant is that, once the 100% pension has been awarded, no account need be taken of the composition of the disabilities leading to the 100% pension award for the purpose of determining whether or not an applicant is entitled to an allowance for exceptional incapacity under section 57. The applicant submitted that the Parliamentary intention that this be so is shown by the use in the section of the word "incapacity" rather than "disability" and of the word "allowance" rather than "pension"; both of these words are used for precise purposes through-

A mon avis, l'interprétation faite par le Conseil du paragraphe (2) ne pourrait se justifier qu'abstraction faite de ces mots, ce qui ne peut se faire puisqu'ils sont d'une importance capitale. Ces mots signifient entre autres que le paragraphe ne doit pas restreindre le champ d'application du terme «incapacité exceptionnelle», car ce serait restreindre la généralité, la [TRADUCTION] «portée» du paragraphe (1)b). En fait, ces mots font ressortir l'intention du législateur qui a voulu prévoir que pour déterminer s'il y a incapacité exceptionnelle, certains critères objectifs doivent entrer en ligne de compte. Toutefois, ces critères ne doivent pas s'interpréter comme restreignant la condition générale prévue au paragraphe (1)b), à savoir que l'incapacité exceptionnelle doit être déterminée selon tout critère approprié. Le paragraphe (2) vise à préciser qu'on doit tenir compte de tout ce qui précède et aussi d'autres facteurs pertinents pour la détermination de l'incapacité exceptionnelle.

Néanmoins, cette erreur n'invalide pas à elle seule l'interprétation donnée par le Conseil de l'article 57(1). La difficulté d'interprétation de la disposition réside dans le libellé quelque peu obscur de l'alinéa b). Les mots «une telle invalidité» figurant à la fin de la phrase n'ont rien pour antécédent. Les deux parties conviennent qu'ils se rapportent aux invalidités de la catégorie 1 de l'annexe A telle qu'elle est visée à l'alinéa a) de cet article et, à mon avis, cette interprétation est judicieuse.

Toutefois, la difficulté n'est pas résolue pour autant. Comme je l'ai déjà indiqué, une pension d'invalidité à 100 p. 100 peut se composer d'une ou de plusieurs pensions partielles tenant à l'aggravation d'affections qui n'étaient pas entièrement imputables au service militaire ou qui n'étaient que partiellement la séquelle d'affections contractées au cours du service militaire. La requérante prétend qu'une fois la pension accordée à 100 p. 100, on n'a pas à tenir compte des diverses affections qui composent l'invalidité ouvrant droit à la pension de 100 p. 100 pour déterminer si l'intéressé a droit à une allocation d'incapacité exceptionnelle en vertu de l'article 57. La requérante soutient que cette intention du législateur se dégage de l'emploi dans cet article du mot «incapacité» au lieu d'«invalidité» et du mot «allocation» au lieu de «pension», ces paires de mots étant

out the other sections of the Act. It was also submitted that an applicant for an exceptional incapacity allowance must firstly satisfy the Commission that he is a Class 1 pensioner and, secondly, that the claimed exceptional incapacity is a consequence of or caused in whole or in part by the disabilities for which he is in receipt of the Class 1 pension.

On the other hand, respondent's counsel says the whole scheme of the Act makes it abundantly clear that pensions may only be awarded for injury or disease arising out of military service or for aggravations by such service of pre-existing injury or disease. He points to sections 12(1) and (2) and 26(1) in particular, in support of this contention. In his submission, as stated in his memorandum of points to be argued, he says that:

11. Section 57 does not provide access to additional compensation to every pensioner who suffers exceptional incapacity. A member of the forces may be pensioned at less than 100% but nevertheless suffer exceptional incapacity caused by fully pensioned and partly pensioned disabilities. Such members are excluded from the operation of Section 57 even though their pensioned disability may be assessed as high as 90% and may have contributed substantially to his incapacity. It is therefore clear that the purpose of Section 57 is to provide compensation for a member of the Forces in excess of that provided in Schedule A of the Act.

12. a) To be entitled to an allowance based on exceptional incapacity, a member of the Forces must be

- i) in receipt of a Class I pension;
- ii) suffering an exceptional incapacity that is a consequence of or caused in whole or in part by a disability for which he is receiving the Class I pension.

b) In determining the existence of exceptional incapacity, the Commission must take account of the extent to which the disability for which he is receiving a pension has left the member in a helpless condition or in continuing pain and discomfort, has resulted in loss of enjoyment of life or has shortened his life expectancy.

13. The opening words of subsection 57(2) make it clear that the factors set out in (b) above are not the only factors that may be considered by the Commission in determining the existence of exceptional incapacity. These words cannot be relied upon to support the contention that the Commission must include consideration of any disability or unpensioned fraction thereof not attributable to military service.

The words "exceptional incapacity that is a consequence of or caused in whole or in part . . ." in paragraph 57(1)(b) indicate that exceptional incapacity may be a consequence of or caused "in part" by the disability for which a Class I

employées à des fins précises dans les autres articles de la Loi. Elle fait encore valoir qu'un requérant qui demande une allocation d'incapacité exceptionnelle doit prouver à la Commission en premier lieu qu'il est un pensionné de la catégorie 1 et en second lieu, que l'incapacité exceptionnelle invoquée est imputable en tout ou en partie aux affections pour lesquelles il touche une pension de la catégorie 1.

De son côté, l'avocat de l'intimé soutient qu'il ressort de la Loi que seule donne lieu à pension une blessure ou une maladie subie au cours du service militaire ou une aggravation, au cours de ce service, d'une blessure ou maladie antérieure à l'enrôlement. A l'appui de cette thèse, il invoque l'article 12(1) et (2) et en particulier l'article 26(1). Voici les conclusions de son mémoire:

[TRADUCTION] 11. L'article 57 n'accorde pas une indemnité supplémentaire à tout pensionné qui souffre d'incapacité exceptionnelle. Un membre des forces peut toucher une pension de moins de 100 p. 100 bien qu'il souffre d'une incapacité exceptionnelle occasionnée par des affections ouvrant déjà droit à pleine pension et à pension partielle. L'article 57 ne s'applique pas aux personnes de cette catégorie même si leur invalidité ouvrant droit à pension peut atteindre 90 p. 100 et a pu contribuer en grande partie à son incapacité. Il est donc clair que l'article 57 prévoit pour les intéressés une pension supplémentaire qui dépasse celle fixée à l'annexe A de la Loi.

12. a) Pour avoir droit à une allocation d'incapacité exceptionnelle, l'intéressé doit:

- i) être titulaire d'une pension de la catégorie 1;
- ii) souffrir d'une incapacité exceptionnelle qui est la conséquence ou une séquelle de l'invalidité pour laquelle il touche une pension de la catégorie 1.

b) Pour déterminer s'il y a une incapacité exceptionnelle, la Commission doit déterminer dans quelle mesure l'invalidité pour laquelle le membre reçoit une pension l'a laissé dans un état d'impotence ou dans un état de souffrance et de malaise continu, dans quelle mesure elle a entraîné la perte de jouissance de la vie ou a réduit sa longévité probable.

13. Il ressort des premiers mots du paragraphe 57(2) que les facteurs énumérés à l'alinéa b) ne sont pas les seuls à prendre en considération par la Commission lorsqu'elle détermine s'il y a une incapacité exceptionnelle. Ces mots ne permettent pas à eux seuls de conclure que la Commission doit prendre en considération toute invalidité ou toute fraction n'ouvrant pas déjà droit à pension qui ne soit pas imputable au service militaire.

Il ressort des mots «incapacité exceptionnelle qui est la conséquence d'une telle invalidité ou qui a été totalement ou partiellement causée . . .» figurant à l'alinéa b) que l'incapacité exceptionnelle peut être la conséquence de

pension has been awarded. These words cannot be construed to mean that the unpensioned part or degree of a disability must be considered in determining whether the incapacity is exceptional.

There can be no question that the legislative scheme is important in interpreting a particular section of a statute. In that connection in the recent decision of the Supreme Court of Canada in *The Queen v. Compagnie Immobilière BCN Limitée*⁵, Pratte J. had this to say:

One of the most important rules to be followed in the interpretation of a particular provision of a statute was expressed as follows by Lord Herschell in *Colquhoun v. Brooks* ((1889), 14 A.C. 493), at p. 506:

It is beyond dispute, too, that we are entitled and indeed bound when construing the terms of any provision found in a statute to consider any other parts of the Act which throw light upon the intention of the legislature and which may serve to shew that the particular provision ought not to be construed as it would be if considered alone and apart from the rest of the Act.

And, in *Canada Sugar Refining Company, Limited v. The Queen* ([1898] A.C. 735), Lord Davey said at p. 741:

... Every clause of a statute should be construed with reference to the context and the other clauses of the Act, so as, so far as possible, to make a consistent enactment of the whole statute or series of statutes relating to the subject-matter.

In an earlier judgment of the Supreme Court in *McBratney v. McBratney*,⁶ Duff J., as he then was, enunciated the principle of construction in the following way:

Of course where you have rival constructions of which the language of the statute is capable you must resort to the object or principle of the statute if the object or the principle of it can be collected from its language; and if one find there some governing intention or governing principle expressed or plainly implied then the construction which best gives effect to the governing intention or principle ought to prevail against a construction which, though agreeing better with the literal effect of the words of the enactment runs counter to the principle and spirit of it; for as Lord Selborne pointed out in *Caledonian Railway Co. v. North British Railway Co.* (6 App. Cas. 114), that which is within the spirit of the statute where it can be collected from the words of it is the law, and not the very letter of the statute where the letter does not carry out the object of it. See *Cox v. Hakes* (15 App. Cas. 506 at p. 517); *Eastman Co. v. Comptroller General* ([1898] A.C. 571, at p. 575).

Section 57 is, of course, as counsel have argued, capable of rival constructions. That being so resort

⁵ [1979] 1 S.C.R. 865 at p. 872.

⁶ (1919) 59 S.C.R. 550 at p. 561.

l'invalidité pour laquelle une pension de la catégorie I a été accordée ou a été «partiellement» causée par celle-ci. Ces mots ne doivent pas s'interpréter comme signifiant que la fraction ou le degré d'invalidité n'ouvrant pas droit à pension doit entrer en ligne de compte pour déterminer s'il y a incapacité exceptionnelle.

Il est incontestable qu'on doit envisager la loi dans son ensemble dans l'interprétation d'un article particulier. A cet égard, dans un arrêt récent de la Cour suprême du Canada, *La Reine c. Compagnie Immobilière BCN Limitée*,⁵ le juge Pratte s'est prononcé en ces termes:

Lord Herschell a formulé, dans l'arrêt *Colquhoun v. Brooks* ((1889), 14 A.C. 493), l'une des règles cardinales d'interprétation d'un texte législatif; il a écrit à la p. 506:

[TRADUCTION] En outre, nous avons indiscutablement le droit et, en réalité, le devoir d'interpréter une disposition législative en tenant compte de toutes les autres dispositions de la loi qui précisent l'intention du législateur et tendent à montrer qu'une disposition ne doit pas recevoir la même interprétation que si elle était considérée isolément et indépendamment du reste.

Dans l'arrêt *Canada Sugar Refining Company, Limited v. The Queen* ([1898] A.C. 735), lord Davey a déclaré à la p. 741:

[TRADUCTION] ... Chaque article d'une loi doit s'interpréter en regard du contexte et des autres articles de la loi de sorte que, dans la mesure du possible, l'ensemble de la loi ou des lois connexes forme un tout logique.

Dans un arrêt antérieur de la Cour suprême, *McBratney c. McBratney*,⁶ le juge Duff (juge puîné à l'époque) a énoncé en ces termes la règle d'interprétation:

[TRADUCTION] Bien entendu, devant une loi susceptible de deux interprétations opposées, on doit en chercher le but ou l'esprit si cela peut se faire à partir de sa formulation; et si l'on y trouve quelque intention maîtresse ou quelque principe directeur exprès ou même tacite, l'interprétation qui y répond alors le mieux doit l'emporter sur celle qui, quoiqu'elle soit conforme à la lettre du texte législatif, va à l'encontre de son esprit; comme l'a montré lord Selborne dans *Caledonian Railway Co. c. North British Railway Co.* (6 App. Cas. 114), quand il y a contradiction entre l'esprit et la lettre de la loi, c'est l'esprit de la loi qui l'emporte. Cet esprit, on peut le dégager du libellé même de la loi. Voir *Cox c. Hakes* (15 App. Cas. 506, à la page 517); *Eastman Co. c. Comptroller General* ([1898] A.C. 571, à la page 575).

Comme l'a soutenu l'avocat de la requérante, on peut, bien entendu, interpréter l'article 57 de deux

⁵ [1979] 1 R.C.S. 865, à la page 872.

⁶ (1919) 59 R.C.S. 550, à la page 561.

must be had to the object or principle of the statute if that can be collected from its language. In the case of the statute here in question, the *Pension Act*, I think that it can. Its principal sections have already been referred to earlier in these reasons. To those I would only add the definition of "disability" and "pension" found in section 2, reading as follows:

2. (1) . . .

"disability" means the loss or lessening of the power to will and to do any normal mental or physical act;

"pension" means a pension payable under this Act on account of the death or disability of a member of the forces and includes an additional pension, temporary pension or final payment payable under this Act to or in respect of a member of the forces;

No definitions of either "incapacity" or of "allowance" appear in the statute and those two words are conspicuously present and important words in section 57.

There is no question that sections 12(1), 12(2) and 12(3.2) make it abundantly clear that pensions are awarded to members of the forces who suffer from injury or disease or aggravation thereof resulting in a pensionable disability if they were attributable to or incurred during military service rendered during World War I or World War II. Section 26, as previously noted, verifies that the award of pension will be made in accordance with the extent of the disability resulting from such injury or disease or aggravation thereof. The scheme, thus, is to ensure that pensions are payable only in respect of that portion of a disability which is attributable to military service. Furthermore, the scheme is, in fact, followed in the award of pensions for various disabilities, based on injury or disease suffered wholly as a result of military service and, on a fractional basis, as a result of aggravation of a pre-existing condition arising from military service or a condition arising in part as a consequence of injury or disease incurred during military service. The hypothetical case given earlier herein illustrates the kind of mix of disabilities which may occur.

In my view, section 57 by its terms represents a deliberate departure from the intention or principle which prevails in the award of a pension. The

façons. Dans ces conditions, il faut chercher le but ou l'esprit de la Loi, si cela peut se faire à partir de ses propres termes. Je pense qu'on peut dégager l'esprit de la *Loi sur les pensions* qui nous intéresse en l'espèce. J'ai déjà mentionné plus haut les principaux articles, auxquels j'ajoute seulement la définition des mots «invalidité» et «pension» à l'article 2, que voici:

2. (1) . . .

«invalidité» signifie la perte ou l'amoindrissement de la faculté de vouloir et de faire normalement des actes d'ordre physique ou mental;

«pension» signifie une pension payable en vertu de la présente loi en raison du décès ou de l'invalidité d'un membre des forces et s'entend également d'une pension supplémentaire, d'une pension temporaire ou d'un paiement définitif payable en vertu de la présente loi à un membre des forces ou à son égard;

La Loi ne définit ni le mot «incapacité» ni le mot «allocation», lesquels occupent une place en vue dans l'article 57.

Il ressort des articles 12(1), 12(2) et 12(3.2) que des pensions sont accordées aux membres des forces lorsque la blessure ou maladie ou son aggravation ayant occasionné l'invalidité susceptible de pension a été subie au cours du service accompli pendant la première ou la seconde guerre mondiale ou y est imputable. Comme je l'ai fait remarquer plus haut, l'article 26 veille à ce que les pensions d'invalidité soient accordées selon le degré d'invalidité résultant de cette blessure, de cette maladie ou de leur aggravation. Ainsi, le but est de s'assurer que des pensions sont accordées seulement à l'égard de la partie d'invalidité imputable au service militaire. En outre, l'article prévoit l'allocation de pensions à l'égard de diverses invalidités occasionnées par la blessure ou maladie entièrement imputable au service militaire et à l'égard de la partie d'invalidité résultant de l'aggravation d'une affection antérieure à l'enrôlement, laquelle aggravation est imputable au service militaire, ou de l'aggravation d'une affection occasionnée en partie par la blessure ou la maladie subie au cours du service militaire. L'hypothèse donnée plus haut illustre bien ce genre de combinaison d'invalidités.

A mon avis, l'article 57 représente une dérogation délibérée au principe qui régit l'allocation des pensions. Cet article ne prévoit pas l'allocation

section does not authorize the award of an additional "pension". It authorizes the payment of an "allowance" if certain conditions are fulfilled. Nothing in it indicates that it must be predicated only on pensionable disabilities, nor, by the same token, does it exclude from the determination of "exceptional incapacity" that part of the incapacity which is attributable to non-pensionable injury or disease.

It is my opinion that the language used indicates that Parliament intended by the enactment of this section to provide an allowance to those veterans who are in receipt of a 100% pension, if the applicants for the allowance can demonstrate their entitlement by showing that the disability or accumulation of disabilities *for which they receive the pension* results in exceptional incapacity; and that their incapacity is a consequence of, or is caused in whole or *in part* by, the pensioned disability or accumulation of disabilities. In determining such incapacity the Commission, of course, must take into account the matters referred to in section 57(2). But it is not limited to these matters. Indeed, it is an error in law to interpret subsection (2) as imposing such a limitation.

Such an interpretation is not strained. It flows naturally from the words used and, moreover, follows the mandate given in section 1.1 (set out earlier in these reasons) that "The provisions of this Act shall be liberally construed and interpreted . . ." for the reasons therein stated. Neither does it represent a failure to recognize the rule enunciated by Duff J. in the *McBratney v. McBratney* case, *supra*, since obviously that rule only applies if a contrary intention does not appear in the statute. In my view, a contrary intention does appear since, as stated above, I believe that section 57 represents a departure from the principle which prevails in the award of a pension.

On the other hand, to accept the argument advanced by counsel for the respondent requires an interpretation of the words "in part" which is not natural. It calls for the conclusion that the unpensioned part of a disability must be disregarded in determining whether the incapacity is exceptional. I do not believe that the words are capable of such a construction. It would require that the scheme of the Act in respect of the award of pensions, namely, that they be awarded only in respect of

d'une «pension» supplémentaire, mais le versement d'une «allocation» si certaines conditions sont remplies. Rien n'y indique que cette allocation ne vise que les invalidités susceptibles de pension ni, dans le même ordre d'idées, n'exclut de la détermination de «l'incapacité exceptionnelle» la partie d'incapacité imputable à la blessure ou à la maladie non susceptible de pension.

^b A mon avis, il ressort de la formulation de cet article que le législateur a voulu accorder une allocation aux anciens combattants pensionnés à 100 p. 100 s'ils peuvent établir que l'invalidité ou l'accumulation d'invalidités *à l'égard desquelles ils reçoivent leur pension* entraîne une incapacité exceptionnelle et que leur incapacité est la conséquence de l'invalidité ou de l'accumulation d'invalidités ouvrant droit à pension ou a été totalement ou *partiellement* causée par celles-ci. Bien entendu, pour déterminer s'il y a incapacité exceptionnelle, la Commission doit tenir compte des facteurs visés à l'article 57(2), mais elle n'y est pas limitée. C'est donc une erreur de droit que d'interpréter le paragraphe (2) comme imposant une telle restriction.

Voilà qui n'est pas une interprétation forcée. Elle découle naturellement des termes employés, qui plus est, elle se dégage de la règle prévue à l'article 1.1 (indiquée plus haut) selon laquelle «Les dispositions de la présente loi doivent être libéralement interprétées . . .» pour les motifs y énoncés. Elle ne va pas non plus à l'encontre de la règle énoncée par le juge Duff dans l'arrêt *McBratney c. McBratney* susmentionné puisque de toute évidence, cette règle ne s'applique que sous réserve d'indication contraire. Comme je l'ai dit plus haut, il y a indication contraire en l'espèce car, à mon avis, l'article 57 déroge au principe qui régit l'allocation des pensions.

D'autre part, accueillir l'argument avancé par l'avocat de l'intimé reviendrait à donner au mot «partiellement» une interprétation artificielle, selon laquelle il faudrait faire abstraction de la partie d'invalidité n'ouvrant pas droit à pension lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a incapacité exceptionnelle. Je ne crois pas que ces mots soient susceptibles d'une telle interprétation, laquelle requerrait que l'esprit de la Loi en matière d'allocation de pensions, savoir que celles-ci sont accordées pour

injury or disease or the aggravation of an injury or disease incurred during military service must prevail in deciding whether an incapacity is exceptional despite the plain meaning of the words in paragraph (a) of subsection 57(1) which requires only that the applicant be the recipient of a Class 1 pension.

The logic in requiring different considerations to be applied in determining exceptional incapacity is, I think, unassailable. A member of the forces who is receiving a 100% pension, no matter what the composition of the disabilities whereby such a level is awarded, is either exceptionally incapacitated by those disabilities or he is not. He merely has to show the consequential relationship between the incapacity and the sum of his disabilities, each of which has already had the unpensionable part excluded from it. To repeat the process of exclusion would, in my view, not be consonant with the meaning of the section or with the liberal interpretation of the statute required by section 1.1. Exceptional incapacity must include incapacity occasioned in part by the aggravation of a pre-existing injury or disease, or which is, in part but not wholly, a consequence of a pensioned disability which is itself wholly due to military service.

Accordingly, I would grant the section 28 application and set aside the decision of the Pension Review Board dated July 23, 1979 and direct the Board to interpret section 57 of the Act in accordance with these reasons.

* * *

RYAN J.: I agree.

* * *

KERR D.J.: I agree.

blesure ou maladie ou pour aggravation de blessure ou de maladie subie au cours du service militaire, l'emporte, lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a incapacité exceptionnelle, sur le libellé explicite de l'alinéa a) de l'article 57(1) qui exige seulement que l'intéressé soit un pensionné de la catégorie 1.

A mon avis, il est parfaitement logique de faire intervenir d'autres considérations pour déterminer s'il y a incapacité exceptionnelle. Lorsqu'un membre des forces reçoit une pension à 100 p. 100, peu importe la combinaison d'affections qui donnent lieu à cette pension, l'intéressé a été rendu invalide par ces affections de façon exceptionnelle ou bien il ne l'a pas été du tout. Il lui suffira simplement de prouver le lien de cause à effet entre l'incapacité et la somme de ses affections, dont la fraction non susceptible de pension est déjà exclue. A mon avis, un cumul du processus d'exclusion irait à l'encontre du sens de cet article et de l'interprétation libérale de la Loi prévue à l'article 1.1. L'incapacité exceptionnelle s'entend également de celle qui résulte de l'aggravation d'une blessure ou maladie antérieure à l'enrôlement, ou qui est partiellement la séquelle d'une invalidité ouvrant droit à pension, cette dernière étant elle-même totalement imputable au service militaire.

Par ces motifs, je suis d'avis d'accueillir la demande fondée sur l'article 28, d'annuler la décision en date du 23 juillet 1979 du Conseil de révision des pensions et d'ordonner que le Conseil interprète l'article 57 conformément aux présents motifs.

g

* * *

LE JUGE RYAN: Je souscris aux motifs ci-dessus.

h

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT KERR: Je souscris aux motifs ci-dessus.