

[TRADUCTION]

Miller (Requérante) v. La Reine (Intimée)

Le juge Walsh—Calgary, le 3 juin; Ottawa, le 10 juillet 1970.

Pension de retraite du service public—Membre des forces armées entrant à la fonction publique après sa libération—Contributions par choix au plan de pension—A-t-il droit aux prestations supplémentaires de décès?—Loi sur la pension du service public, 1953-54 (Can.), c. 64, art.39(1)(e)—«Participant», définition.

Après avoir été libéré des forces armées où il avait servi pendant plus de cinq ans, *M* a été employé par la fonction publique. Comme le prévoit l'article 4(1)f) de la *Loi sur la pension du service public*, il a dû verser, par retenue sur son traitement, des contributions au Compte de pension de retraite. Avant d'être libéré, il avait choisi d'être participant conformément à l'article 41(1) de la loi, c'est pourquoi des déductions mensuelles de \$1.20 ont été effectuées sur sa pension de service comme l'exigent l'article 42 de la loi et l'article 66(2) des règlements. En 1963, après la mort de *M*, sa veuve a reçu le montant de la prestation de base prévu par l'article 43(1) de la loi mais n'a rien reçu de ses contributions par choix de \$1.20 par mois (qui ont été remboursées à sa succession).

Jugé: sa veuve n'était pas habilitée à recevoir les prestations supplémentaires de décès relatives aux contributions par choix de *M*. Un contribuable par choix n'est pas un «participant» d'après le sous-alinéa (iv) de l'article 39(1)e) de la loi s'il est déjà «participant» en vertu du sous-alinéa (i), (ii) ou (iii).

PÉTITION de droit.

*M. L. Moore pour la requérante.**S. Switzer pour l'intimée.*

LE JUGE WALSH—La requérante est la veuve et l'exécutrice testamentaire de George John Miller décédé à Calgary (Alberta), le 14 juillet 1963. Il était simple soldat dans les forces (régulières) de l'Armée canadienne jusqu'à sa libération, le 26 juin 1958, date à laquelle il est devenu fonctionnaire au ministère de la Défense nationale. Il a tout d'abord été employé à temps partiel comme temporaire mais, à partir du 11 avril 1960, il a été employé au taux régulant. Le 1^{er} juin 1962, ou aux environs de cette date, il a été désigné contributeur par le gouverneur en conseil, conformément à l'article 4(1)f) de la *Loi sur la pension du service public* et a, par la suite, versé les contributions correspondantes au Compte de pension de retraite par retenues sur son traitement, jusqu'à la date de sa

mort; il a également contribué en même temps au Fonds du revenu consolidé, conformément à l'article 42 de la loi, en qualité de participant du service public.

Le 2 juin 1958, le *de cuius*, après avoir été membre des forces armées régulières pendant cinq ans ou plus, a choisi de demeurer participant, en vertu des dispositions de l'article 41(1) de la loi, à la fin de son service et a rempli la formule prescrite par l'article 70 des règlements sur la Pension du service public, C.P. 1956-1914; en conséquence, des déductions mensuelles de \$1.20 ont été faites sur sa pension pour couvrir ses contributions de participant par choix des forces armées régulières du 1^{er} juillet 1958 au 14 juillet 1963, date de sa mort, en conformité expresse avec l'article 42 de la loi et de l'article 66(2) des règlements.

Au mois de septembre ou d'octobre 1963, la requérante a reçu, conformément à l'article 43(1) de la loi, le montant de la prestation de base à l'égard de laquelle on a calculé la dernière contribution payable par le *de cuius* au titre de participant et décrite à l'article 39(1)e)(i) de la loi. Le 26 août 1963, la succession du *de cuius* a reçu la somme de \$16.80 à titre de remboursement des contributions retenues sur sa pension, conformément à l'article 42 de la loi et à l'article 66(2) des règlements pour la période s'étant écoulée du 1^{er} juin 1962, quand il a été désigné contributeur par le gouverneur en conseil, conformément à l'article 4(1)f) de la loi, au 14 juillet 1963, date de sa mort.

La requérante demande que lui soient versées les prestations de décès relatives aux contributions du *de cuius* faites en sa qualité de participant par choix des forces armées régulières, en plus de celles reçues en vertu de l'article 43(1) de la loi puisqu'il avait été participant selon l'article 39(1)e)(i). On a reconnu que si la requérante avait droit à ces prestations de décès supplémentaires, celles-ci s'élèveraient à la somme de \$3,000.

Puisque la décision, en l'espèce, dépend entièrement de l'interprétation de la loi et de ses règlements d'application, il convient maintenant d'en citer les clauses importantes, dans leur forme amendée aux dates mentionnées.

Loi sur la pension du service public

4. (1)¹ Chaque personne employée dans le service public, sauf

* * *

f) un employé au taux régnant, un employé saisonnier ou un employé de session, un maître de poste ou un maître de poste adjoint dans un bureau de poste à commission ou une personne employée en qualité de conducteur des travaux, à moins qu'il ou qu'elle ne soit désigné par le gouverneur en conseil, individuellement ou comme membre d'une catégorie,

est astreint à verser, comme contribution au Compte de pension de retraite, par retenue sur le traitement ou d'autre façon,

* * *

39. (1)² Dans la présente Partie,

* * *

¹ S. du C. 1952-53, chapitre 47, tel qu'il a été amendé par S. du C. 1960, chapitre 38.

² S. du C. 1953-54, c. 64.

- d) «par choix», lorsque cette expression s'applique à un participant, signifie que le participant ressortit au sous-alinéa (iv) de l'alinéa e);
- e) «participant» désigne
- (i) une personne qui est astreinte par le paragraphe (1) de l'article 4 à contribuer au Compte de pension de retraite,
 - (ii) un employé d'une corporation de la Couronne qui est tenu de contribuer au Compte de pension de retraite pour du service courant ou qui, sans le paragraphe (2) de l'article 4, serait requis d'y contribuer,
 - (iii) un membre des forces régulières, et
 - (iv) une personne ne ressortissant pas au sous-alinéa (i), (ii) ou (iii), qui a opté en vertu de l'article 40 ou 41 et qui continue à contribuer en vertu de la présente Partie,
- * * *
- h) «participants des forces régulières» désigne un participant qui est membre des forces régulières ou qui, ayant cessé d'en être membre, demeure participant en vertu d'un choix effectué selon l'article 41;

* * *

41. (1)³ Un participant des forces régulières qui a été membre de ces forces sans interruption sensible pendant au moins cinq ans ou qui a été un participant selon la présente Partie, sans interruption, pendant au moins cinq ans, peut, dans l'année antérieure à la date où il cesse d'être un tel membre, choisir de demeurer participant selon la présente Partie après cette date.

42.⁴ Chaque participant doit contribuer au Fonds du revenu consolidé, au taux de dix cents mensuellement par deux cent cinquante dollars compris dans le montant de sa prestation de base, ou, s'il s'agit de participants par choix et de participants absents du service, pour tels montants que prescrivent les règlements.

43. (1)⁴ Au décès d'un participant, il doit être payé aux personnes que spécifie la présente Partie, et de la manière y prévue, le montant de la prestation de base du participant à l'égard de laquelle on a calculé la dernière contribution payable, suivant la présente Partie, par le participant.

46. (1)⁴ Il doit être délivré aux participants par choix un document, sous la forme que prescrivent les règlements, attestant qu'ils sont participants en vertu de la présente Partie.

(2) Un participant par choix cesse d'être participant si une contribution, par lui payable selon la présente Partie, n'est pas versée dans les trente jours de son échéance.

50. (1)⁴ Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements en vue de la réalisation des objets et l'application des dispositions de la présente Partie et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, il peut établir des règlements,

* * *

(j) prévoyant des formules pour les objets de la présente Partie.

Règlements de Pensions du Service Public⁵

66. (2) Lorsqu'une pension est ou devient payable en vertu de la *Loi sur les pensions des services de défense* à un participant des forces régulières, les contributions que celui-ci est tenu de payer seront retenues sur cette pension lorsqu'elle lui devient applicable.

L'article 77(1) des Règlements prévoit qu'une formule sera délivrée aux participants par choix prouvant qu'ils sont participants, en vertu de la Partie II de la loi et décrit la formule à délivrer (cette formule est prévue

³ S. du C. 1956, c. 44.

⁴ S. du C. 1953-54, c. 64.

⁵ C.P. 1956-1914 SOR/57-13.

par l'article 46(1) de la loi mais les parties ont été incapables de déterminer si une telle formule avait été délivrée au *de cuius* comme elle aurait dû l'être). L'une des clauses de la formule précise:

RÉEMPLOI

OU

NOUVELLE NOMINATION

a) Le présent document cesse d'être valable et la prestation y indiquée cesse d'être payable à partir du jour auquel le participant nommé aux présentes cesse d'être un participant par choix et devient un participant (autre qu'un participant par choix) en vertu de la Partie II de la *Loi sur la pension du service public*.

Cependant, la même formule contient aussi une autre clause qui précise:

PARTIE II ET LES
RÈGLEMENTS

La Partie II de la *Loi sur la pension du service public* et ses Règlements d'application sont applicables de la même manière et au même degré que si leurs dispositions étaient énoncées dans le présent document; en cas de conflit entre la Partie II de la *Loi sur la pension du service public* et ses Règlements d'application, d'une part et le présent document, d'autre part, les dispositions de la Loi et des Règlements l'emportent.

L'avocat de la requérante a prétendu que les termes de «participant» et de «participant par choix» ne s'excluaient pas mutuellement, que le *de cuius* remplissait toutes les conditions d'un participant par choix et qu'il était nullement précisé dans la loi que cette capacité cessait lorsqu'il devenait participant en vertu des autres articles de la loi. Il remplissait toutes les conditions de l'article 41(1) quand il a fait son choix, ses contributions étaient déduites de sa pension conformément aux dispositions de l'article 42 qui est impératif puisqu'il utilise les termes «doit contribuer» et que par conséquent, en vertu de l'article 43(1) le montant de la prestation de base prévue «doit être payé». Il a soutenu que le seul cas dans lequel la participation par choix perdait tout effet était celui prévu par l'article 46(2) lorsque les contributions payables par le participant ne sont pas versées dans les trente jours de leur échéance, ce qui n'est pas le cas en l'espèce; puisque cet article précise que, dans ce cas, il perd la qualité de participant et qu'il n'envisage pas d'autres circonstances dans lesquelles il pourrait perdre cette qualité, l'avocat prétend que le *de cuius* a conservé sa qualité de participant par choix et que la requérante a droit aux prestations prévues par l'article 43(1) à la mort de son mari. Le fait que la requérante ait été incapable d'établir que son mari avait reçu le document prévu à l'article 46(1) ne préjudicie pas à sa requête, car même en l'absence d'un tel document, l'intimée admet que ses contributions au titre de participant par choix ont été faites jusqu'à la date de sa mort et qu'il est devenu participant par choix conformément aux dispositions de la loi et des règlements.

Nous pouvons affirmer sans hésitation que la requérante avait une sorte de droit acquis aux prestations réclamées découlant du fait que la défenderesse continuait à percevoir les contributions et qu'elle les a, en fait, déduites de la pension du *de cuius* jusqu'à la mort de ce dernier, en vertu du choix qu'il avait fait conformément à l'article 41(1). Nous ne traitons pas ici du genre de contrat passé avec une compagnie d'assurance, ou peut-être même

avec un employeur privé qui, après avoir reçu les versements par erreur comme le soutient aujourd'hui l'intimée, aurait pu être empêché de soulever ce moyen de défense puisque l'*estoppel* ne joue pas contre la Couronne. Ce point de droit a été entièrement et bien traité dans une affaire quelque peu semblable, bien que différente, par le juge Kearney⁶. En l'espèce, le *de cuius* avait signé la formule permettant de ne pas recevoir les prestations, formule qui avait apparemment été égarée ou perdue, de sorte que les déductions de primes continuaient à être effectuées sur ses chèques de paie. A sa mort, la veuve a réclamé les prestations auxquelles ces paiements lui auraient donné droit mais qu'elle n'aurait pu recevoir en raison du choix du *de cuius*. En rendant son jugement, le juge Kearney déclarait à la page 143 :

. . . il importe peu de savoir si oui ou non, ou pour combien de temps, les fonctionnaires responsables du ministère des Finances ou du ministère des Postes ou d'ailleurs considéraient le mari de la requérante comme un participant dont les héritiers auraient été habilités à partager les prestations supplémentaires de décès. Ce à quoi certains membres de la fonction publique, ou le mari de la requérante ou elle-même pensaient qu'elle avait droit n'apporte rien à l'affaire. Comme l'a clairement souligné l'avocat de l'intimée, les droits ou l'absence de droits de la requérante est une question de droit qu'il faut déterminer d'après les dispositions de la Partie II de la loi et rien d'autre.

Plus loin, à la page 145, le juge Kearney précise :

. . . Dans l'affaire *Millet v. la Reine*, qui ressemble beaucoup à l'espèce présente et qui concerne une réclamation en vertu de la *Loi sur l'assurance des anciens combattants* S.C. 1944-45, c. 49 et ses amendements, le juge Fournier considérait qu'il s'agissait de savoir si la Couronne, après avoir accepté le paiement des primes, n'avait plus la possibilité de prétendre que les conditions énoncées dans la police d'assurance n'existaient plus, étaient nulles et non avenues.

La *Loi sur l'assurance des anciens combattants* et ses règlements constitue à mon avis, la *lex loci* applicable à ce contrat d'assurance. Le fait d'affirmer que ces règlements ne liaient pas les parties et n'avaient pas force de loi n'est fondé sur aucun motif valable. Ils ne sont pas incompatibles avec la loi et ne vont pas au-delà d'une interprétation raisonnable de ses termes ou de leur portée. Ceci étant, je suis prêt à suivre le principe établi dans *Phipson on Evidence*, 8^e édition, page 667, *in fine*, viz :

«Les *estoppels* de toutes sortes sont, cependant, soumis à une règle générale: ils ne peuvent faire échec à la *lex loci*. C'est pourquoi, lorsque la loi exige une formalité particulière, aucun *estoppel* ne pourra en corriger le défaut».

La déduction continue des contributions par choix ne peut donc pas elle-même créer un droit aux prestations que le *de cuius* et la requérante croyaient avoir acquis par les paiements de ce dernier, en plus des prestations que le *de cuius* avait acquises et que la requérante a reçues à titre de contributions supplémentaires effectuées par la suite par le défunt en sa qualité de fonctionnaire désigné par le gouverneur en conseil conformément aux dispositions de l'article 4(1)f) et de l'article 42 de la loi à titre de participant du service public, à moins que la loi elle-même et ses règlements ne l'indiquent.

Malheureusement, la loi ne précise pas clairement qu'on ne puisse ni doubler les prestations de décès ni recevoir ou déduire des contributions

⁶ *Gamble v. La Reine* [1960] R.C.É. 138.

de la pension ou du salaire, ce qui entraînerait le versement de deux prestations mais, au contraire, laisse ceci à l'interprétation des dispositions de la loi et des règlements considérés dans leur ensemble.

Il est évident qu'après le 1^{er} juin 1962 quand, conformément à l'exposé conjoint des faits, le *de cuius* a été désigné contributeur par le gouverneur en conseil conformément à l'article 4(1)f) de la loi, il a été obligé de verser des contributions au Compte de pension de retraite en sa qualité de fonctionnaire, conformément à l'article 42 de la loi, et on peut dire sans hésiter qu'il était participant au sens de la définition de l'article 39(1)e)(i). On ne conteste pas le versement des prestations résultant de cette participation que la requérante a reçues.

De même, il ne fait aucun doute que jusqu'à cette date, le *de cuius* était effectivement participant par choix au sens de la définition de l'article 39(1)d), ayant fait son choix conformément à l'article 41(1) et effectué les paiements prévus par l'article 42.

Le problème à trancher est de savoir si son droit de participant par choix a cessé par force le 1^{er} juin 1962 quand, à titre d'employé au taux régnant, il a été désigné contributeur par le gouverneur en conseil en vertu des dispositions de l'article 4(1)f) de la loi bien que celle-ci ne le précise pas de manière spécifique. Je pense que, comme le prétend l'intimée, la définition de l'article 39(1)e) nous fournit la réponse. Cet article définit comme «participant» aux sous-alinéas (i), (ii) et (iii) trois catégories de personnes qualifiées de participants; or le *de cuius* tombait, après le 1^{er} juin 1962, dans la catégorie définie au sous-alinéa (i). Après le terme «et» à la fin du sous-alinéa (iii), le sous-alinéa (iv) précise:

- (iv) une personne ne ressortissant pas au sous-alinéa (i), (ii) ou (iii) qui a opté en vertu de l'article 40 ou 41 et qui continue à contribuer en vertu de la présente Partie,

* * *

Il semble clair que le *de cuius* ne pouvait, après le 1^{er} juin 1962, être considéré comme «une personne ne ressortissant pas aux sous-alinéas (i), (ii) ou (iii)», puisqu'il tombait dans la catégorie du sous-alinéa (i) après cette date; par conséquent, le fait qu'on l'ait soumis à la seconde partie du sous-alinéa, qu'il ait préalablement fait son choix en vertu de l'article 41(1) et continué à verser des contributions, devient sans importance. Une partie de la plaidoirie a porté sur l'utilisation du terme «et» à la fin du sous-alinéa (iii) plutôt que du terme «ou» qui semblerait plus approprié dans ce contexte, ainsi que sur le fait qu'il eut été possible d'en utiliser aucun, d'autant plus que le terme «et» n'apparaît pas à la fin du sous-alinéa (i) ou du sous-alinéa (ii). La lecture de l'ensemble de l'article indique clairement qu'il n'est pas nécessaire de posséder ces quatre qualifications pour être «participant» au sens de la définition, car ces qualifications semblent des situations à option et apparemment l'utilisation du terme «et» à la fin du sous-alinéa (iii) ne peut être interprétée comme signifiant qu'une personne doit posséder à la fois les qualifications du sous-alinéa (iii), celles du sous-alinéa (iv), ou celles de l'un des sous-alinéas (i), (ii) ou (iii) tout comme celles du sous-alinéa (iv) puisque ce dernier précise lui-même clairement qu'il s'applique à «une personne ne ressortissant pas au sous-alinéa (i), (ii) ou (iii)» et qu'il s'agit donc d'une qualification à option

et non d'une qualification supplémentaire, ce qui rend l'utilisation du terme «et» difficilement explicable, si ce n'est par une mauvaise rédaction du texte. Par conséquent, le *de cuius*, qui autrement aurait été qualifié en vertu du sous-alinéa (iv), ne peut l'être en vertu des dispositions de ce même sous-alinéa puisqu'il correspond déjà à la qualification exigée par le sous-alinéa (i); on peut donc en déduire qu'à sa mort il n'était pas qualifié pour recevoir les deux prestations.

Bien que la formule prévue par les règlements ne puisse en aucune façon modifier le droit, s'il existe quelque conflit entre ce dernier et la loi ou les règlements, comme on l'admet dans la formule elle-même, il est néanmoins intéressant de noter que le gouverneur en conseil, en édictant cette formule, a adopté l'interprétation donnée à la loi par la défenderesse, que j'accepte, en stipulant que la formule désignant le participant comme participant par choix cesse d'avoir effet et que les prestations prévues ne sont désormais plus payables lorsque le participant nommé cesse d'être participant par choix et devient participant sans l'être par choix. La formule semble par conséquent écarter toute possibilité de double emploi des qualifications ou des prestations. Le fait que l'on n'ait pu établir que le *de cuius* n'avait jamais reçu la formule à laquelle il avait droit, n'a pas d'importance en l'espèce car si on la lui avait donnée, le fait que la prestation ne pouvait être accordée à double titre lui aurait été signalé; il n'y a donc pas de différence entre le fait qu'il ait pensé ou non y avoir droit, à moins que la loi elle-même et ses règlements d'application ne lui en ait expressément reconnu le droit.

D'après les circonstances plutôt inhabituelles de l'espèce où, sans une erreur apparente des employés ou agents de la défenderesse, les déductions de contributions du *de cuius* en sa qualité de participant par choix en vertu de l'article 41(1) maintenant remboursées à sa succession, auraient dû prendre fin le 1^{er} juin 1962 quand il a été désigné contributeur par le gouverneur en conseil, de sorte que lui et la requérante ont été amenés à croire par erreur que, puisque ses déductions étaient toujours prélevées, elle aurait droit à sa mort aux prestations en résultant, je crois que, bien qu'aucun droit ne puisse résulter pour elle de cette erreur, les présentes poursuites n'auraient jamais été intentées si cette erreur ne s'était pas produite et par conséquent, en rejetant son action, j'exerce le pouvoir qui m'est donné quant aux dépens, et je rejette cette action sans dépens.