



T-511-96

Entre :

ALEXANDER EWING,

requérant,

- et -

LE TRIBUNAL DES ANCIENS COMBATTANTS (RÉVISION ET APPEL)
et LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA,

intimés.

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

LE JUGE GIBSON

Les présents motifs se rapportent à une demande de contrôle judiciaire d'une décision du Tribunal des anciens combattants (révision et appel) (le Tribunal) dans laquelle ce dernier a déterminé que le requérant n'avait pas droit à une pension en vertu du paragraphe 21(2) de la *Loi sur les pensions*¹, étant donné que son invalidité n'est ni consécutive ni rattachée directement à son service militaire en temps de paix. La décision du Tribunal est datée du 27 octobre 1995 et a été communiquée au requérant dans une lettre en date du 2 février 1996.

Le requérant a été agent de police militaire dans l'Aviation royale du Canada du 1^{er} mars 1960 jusqu'au 7 juin 1966. Au cours du mois de novembre 1965, il était affecté en Allemagne de l'Ouest. Outre ses fonctions normales dans la police militaire, le requérant participait à des activités de relations publiques pour l'équipe de hockey de l'Aviation. Sa connaissance de l'allemand facilitait l'exercice de ses fonctions de relations publiques. Il se peut que cela ait même été un atout quand son «patron» de la police militaire lui a demandé

¹ L.R.C., ch. P-7 et ses modifications

d'accepter ce poste de relations publiques qui était «bénévole». Dans le cadre de ses fonctions, il devait notamment recueillir des fonds auprès des entreprises allemandes pour appuyer l'équipe de hockey de l'Aviation royale du Canada.

Le soir du 29 novembre 1965, un de ses voisins allemands a invité le requérant à essayer sa nouvelle voiture. Celui-ci a accepté. Ils ont eu un accident d'automobile qui a entraîné la mort du voisin et d'autres personnes. Le requérant a été très grièvement blessé. Une commission d'enquête a été instituée pour déterminer si les blessures du requérant avaient été causées dans l'exercice de ses fonctions. La commission d'enquête a conclu qu'il n'était pas en service au moment de l'accident.

Le 5 mai 1993, le requérant a présenté une demande de pension, en vertu de la *Loi sur les pensions*, en faisant valoir que son invalidité avait été causée par les blessures qu'il avait subies dans l'accident de voiture et que ses blessures étaient consécutives ou rattachées directement à son «service militaire en temps de paix». La Commission canadienne des pensions a rejeté sa demande le 9 février 1994 en concluant de la façon suivante :

[TRADUCTION]

Il n'y a pas d'élément de preuve permettant d'établir que les blessures du requérant ont été causées dans l'exercice de ses fonctions et par conséquent ses blessures ne sont pas attribuables au service militaire en tant que tel. Bien au contraire, la commission d'enquête a clairement établi que le requérant n'était pas en service au moment de l'accident.

Le requérant en a appelé de la décision de la Commission canadienne des pensions devant un comité d'examen². Le comité d'examen a rejeté l'appel du requérant.

Il conclut dans les termes suivants :

[TRADUCTION]

Néanmoins, comme l'a conclu ultérieurement la commission d'enquête militaire, «le caporal Ewing n'était pas en service au moment de l'accident». Le comité est incapable

² Le comité d'examen a été établi aux termes de dispositions de la *Loi sur les pensions* qui ont été abrogées par L.C. 1995, ch. 18.

de relier d'une façon quelconque l'accident qui s'est produit en dehors du service avec les fonctions militaires du requérant.

L'appelant a de nouveau interjeté appel de la décision du comité d'examen devant le Tribunal des anciens combattants (révision et appel).

L'essentiel de la décision du Tribunal est rédigé dans les termes suivants :

[TRADUCTION]

Le Tribunal a soigneusement examiné la preuve au vu des observations de l'avocat et a accordé toute l'importance voulue au témoignage de l'appelant [ici le requérant], mais, malheureusement, il lui est impossible d'accepter l'argument selon lequel l'appelant était en service au moment de son accident.

Il y a un rapport sur les blessures subies daté du 29 novembre 1965 qui indique qu'une commission d'enquête déterminera la question ayant trait au service. Cette commission d'enquête [...] a discuté de l'accident en question et a conclu que «le caporal Ewing n'était pas en service au moment de l'accident». Une pension ne peut être accordée que si l'invalidité pour laquelle cette pension est demandée peut être rattachée directement au service militaire en temps de paix.

Lorsqu'il est déterminé que l'appelant n'était pas en service au moment de l'incident, le Tribunal n'a d'autre choix que de refuser la pension demandée. La décision du comité d'examen en date du 15 novembre 1994 est donc confirmée.

Les dispositions pertinentes de la *Loi sur les pensions* aux fins de la présente demande sont les suivantes :

2. 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.

...

21.(2) In respect of military service rendered in the non-permanent active militia or in the reserve army during World War II and in respect of military service in peace time.

(a) where a member of the forces suffers disability resulting from an injury or disease or an aggravation thereof that arose out of or was directly connected with such military service, a pension shall, on application, be awarded to or in respect of the member in accordance with the rates for basic and additional pension set out in Schedule 1;

...

(3) For the purposes of subsection (2), an injury or disease, or the aggravation of an injury or disease, shall be presumed, in the absence of evidence to the contrary, to have arisen out of

2. Les dispositions de la présente loi s'interprètent d'une façon libérale afin de donner effet 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 leur service militaire, ainsi que les personnes à leur charge.

...

21(2) En ce qui concerne le service militaire accompli dans la milice active non permanente ou dans l'armée de réserve pendant la Seconde Guerre mondiale ou le service militaire en temps de paix;

a) des pensions sont, sur demande, accordées aux membres des forces ou à leur égard, conformément aux taux prévus à l'annexe 1 pour les pensions de base ou supplémentaires, en cas d'invalidité causée par une blessure ou maladie - ou son aggravation - consécutive ou rattachée directement au service militaire;

...

(3) Pour l'application du paragraphe (2), une blessure ou maladie - ou son aggravation - est réputée, sauf preuve contraire, être consécutive ou rattachée directement au service

or to have been directly connected with military service of the kind described in that subsection if the injury or disease or the aggravation thereof was incurred in the course of

...

(f) any military operation, training or administration, either as a result of a specific order or established military custom or practice, whether or not failure to perform the act that resulted in the disease or injury or aggravation thereof would have resulted in disciplinary action against the member; and

...

militaire visé par ce paragraphe si elle est survenue au cours :

...

f) d'une opération, d'un entraînement ou d'une activité administrative militaires, soit par suite d'un ordre précis, soit par suite d'usages ou pratiques militaires établis, que l'omission d'accomplir l'acte qui a entraîné la maladie ou la blessure ou son aggravation eût entraîné ou non des mesures disciplinaires contre le membre des forces;

...

Les dispositions pertinentes de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*³ sont les suivantes :

3. The provisions of this Act and of any other Act of Parliament or of any regulations made under this or any other Act of Parliament conferring or imposing jurisdiction, powers, duties or functions on the Board shall be liberally construed and interpreted to the end that the recognized obligation of the people and Government of Canada to those who have served their country so well and to their dependants may be fulfilled.

...

31. A decision of the majority of members of an appeal panel is a decision of the Board and is final and binding.

...

39. In all proceedings under this Act, the Board shall

(a) draw from all the circumstances of the case and all the evidence presented to it every reasonable inference in favour of the applicant or appellant;

(b) accept any uncontradicted evidence presented to it by the applicant or appellant that it considers to be credible in the circumstances; and

(c) resolve in favour of the applicant or appellant any doubt, in the weighing of evidence, as to whether the applicant or appellant has established a case.

3. Les dispositions de la présente loi et de toute autre loi fédérale, ainsi que de leurs règlements, qui établissent la compétence du Tribunal ou lui confèrent des pouvoirs et fonctions doivent s'interpréter de façon large, compte tenu des obligations que le peuple et le gouvernement du Canada reconnaissent avoir à l'égard de ceux qui ont si bien servi leur pays et des personnes à leur charge.

...

31. La décision de la majorité des membres du comité d'appel vaut décision du Tribunal; elle est définitive et exécutoire.

...

39. Le Tribunal applique, à l'égard du demandeur ou de l'appelant, les règles suivantes en matière de preuve :

a) il tire des circonstances et des éléments de preuve qui lui sont présentés les conclusions les plus favorables possible à celui-ci;

b) il accepte tout élément de preuve non contredit que lui présente celui-ci et qui lui semble vraisemblable en l'occurrence;

c) il tranche en sa faveur toute incertitude quant au bien-fondé de la demande.

³ L.C. 1995, ch. 18

Je conclus que le Tribunal, dans ses motifs reproduits ci-dessus, a énoncé le critère approprié lui permettant de déterminer si le requérant avait droit à une pension en vertu de l'alinéa 21(2)a) de la Loi, mais qu'il a par la suite ignoré ce critère en arrivant à une conclusion défavorable au requérant au motif que celui-ci n'était pas «en service» au moment de l'accident dans lequel il a subi des blessures. Qu'il ait ou non été en service n'est tout simplement pas le critère à appliquer. Le critère est de savoir si les blessures du requérant qui ont causé son invalidité «[...] [étaient] consécutives ou rattachées directement au service militaire [en temps de paix]». En outre, le Tribunal ne semble pas avoir tenu compte de l'alinéa 21(3)f) de la *Loi sur les pensions*, pour déterminer si les blessures ayant causé l'invalidité sont survenues au cours d'un entraînement ou d'une activité administrative militaire, soit par suite d'un ordre précis, «soit par suite d'usages ou pratiques militaires établis». Compte tenu de l'erreur commise dans l'application du critère approprié et de l'alinéa 23(1)f), le Tribunal ne s'est pas rendu au point où il lui fallait tenir compte des obligations d'interprétation qui lui sont imposées par l'article 2 de la *Loi sur les pensions* et les articles 3 et 39 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*.

La question demeure de savoir si l'erreur du Tribunal peut justifier qu'une réparation soit accordée dans le cadre de la présente demande de contrôle judiciaire, malgré la clause privative énoncée à l'article 31 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)* indiquant qu'une décision comme celle qui fait l'objet du contrôle «est définitive et exécutoire».

Dans l'arrêt *Ross c. District scolaire du Nouveau-Brunswick* n° 15⁴, le juge La Forest, s'exprimant au nom de la Cour, déclare ceci à la page 848 :

⁴ [1996] 1 R.C.S. 826

[...] il y a clause privative et clause privative, et la mesure dans laquelle le législateur entend protéger contre le contrôle judiciaire est fonction du texte de la clause, de la nature de la mesure législative et de l'expertise du tribunal en cause.

Dans *Ballingall c. Canada (Ministre des Affaires des anciens combattants)*⁵, le juge Denault, dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision du Tribunal des anciens combattants, le prédécesseur du Tribunal en l'espèce, a cité avec approbation l'extrait suivant de l'arrêt *Alberta Wheat Pool c. Jacula*⁶ :

[...] dans l'état actuel du droit, en présence d'une clause privative, la compétence de la Cour pour contrôler la décision d'un office fédéral se limite aux erreurs, commises par l'office, qui portent atteinte à sa compétence, et aux décisions si manifestement déraisonnables qu'elles ne peuvent rationnellement s'appuyer sur la législation pertinente. À mon avis, il s'agit là de la portée du contrôle judiciaire qu'il m'est permis d'effectuer en l'espèce.

Cette citation semble s'appliquer dans le cas des clauses privatives les plus rigoureuses⁷. En l'espèce, au vu de l'affirmation du juge La Forest selon laquelle il y a «clause privative et clause privative», je conclus que j'ai devant moi une clause privative relativement faible.

Je conclus que l'erreur du Tribunal qui a adopté le mauvais critère pour déterminer le droit du requérant à une pension est une erreur de compétence. Le Tribunal a simplement refusé ou omis d'effectuer un examen de la question de savoir si l'invalidité du requérant avait été causée par des blessures rattachées directement à son service militaire en temps de paix, en tenant compte de l'alinéa 21(3)f) de la *Loi sur les pensions*. En refusant d'agir ainsi, il n'a pas examiné la preuve dont il était saisi et les dispositions législatives pertinentes en conformité avec les obligations d'interprétation qui lui sont imposées par l'article 2 de la *Loi sur les pensions* et les articles 3 et 39 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*.

⁵ (1994), 76 F.T.R. 44 (C.F. 1^{re} inst.)

⁶ (1992) 58 F.T.R. 277 (C.F. 1^{re} inst.)

⁷ Voir *Toronto Newspaper Guild v. Globe Printing Co.*, [1953] 2 R.C.S. 18, pages 23, 35 et 40-41.

Compte tenu de ce qui précède, je conclus que la présente demande de contrôle judiciaire doit être accueillie, que la décision du Tribunal doit être annulée et que la demande de pension du requérant doit être renvoyée au Tribunal pour nouvelle audition et nouvelle décision par une autre formation.

La décision du Tribunal dont j'étais saisi a apparemment été prise par une formation de trois membres. Un seul membre a signé la décision. La question de savoir si ce facteur est essentiel à la décision ou n'est qu'un oubli administratif a été brièvement débattue devant moi. Au vu de ma décision sur le fond de la demande, il est inutile de traiter de cette question.

FREDERICK E. GIBSON
Juge

Ottawa (Ontario)
le 15 octobre 1997

Traduction certifiée conforme

✓ Laurier Parenteau

**COUR FÉDÉRALE DU CANADA
SECTION DE PREMIÈRE INSTANCE**

AVOCATS ET PROCUREURS INSCRITS AU DOSSIER

N° DU GREFFE : T-511-96

INTITULÉ DE LA CAUSE : Alexander Ewing c. Le Tribunal d'appel des
anciens combattants (révision et appel) et le
procureur général du Canada

LIEU DE L'AUDIENCE : Toronto (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : le 8 octobre 1997

MOTIFS DE L'ORDONNANCE DU JUGE GIBSON

DATE : le 15 octobre 1997

ONT COMPARU :

Thomas Wilson **POUR LE REQUÉRANT**

Robert Jaworski **POUR LES INTIMÉS**

PROCUREURS INSCRITS AU DOSSIER :

Thomas Wilson **POUR LE REQUÉRANT**
Toronto (Ontario)

George Thomson **POUR LES INTIMÉS**
Sous-procureur général du Canada