

A-244-74

A-244-74

The War Amputations of Canada (Applicant)**L'Association canadienne des amputés de guerre (Requérante)**

v.

a c.

The Pension Review Board and the Canadian Pension Commission (Respondents)**Le Conseil de révision des pensions et la Commission canadienne des pensions (Intimés)**

Court of Appeal, Jackett C.J. and Pratte and Urie J.J., Ottawa, February 26 and March 14, 1975.

b Cour d'appel, le juge en chef Jackett, les juges Pratte et Urie—Ottawa, les 26 février et 14 mars 1975.

Judicial review—Whether Pension Review Board incorrectly interpreted s. 26(2) of the Pension Act—Whether an interpretation under s. 81(3) of the Act a decision within the meaning of s. 28 of the Federal Court Act—Whether “a decision . . . of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis”—Pension Act, R.S.C. 1970, c. P-7, ss. 26(1) and (2) and 81(3)—Federal Court Act, s. 28.

c *Examen judiciaire—Le Conseil de révision des pensions a-t-il interprété incorrectement l'art. 26(2) de la Loi sur les pensions?—Une interprétation en vertu de l'art. 81(3) de la loi est-elle une décision au sens de l'art. 28 de la Loi sur la Cour fédérale?—S'agit-il d'une décision . . . de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire?—Loi sur les pensions, S.R.C. 1970, c. P-7, art. 26(1) et (2) et 81(3)—Loi sur la Cour fédérale, art. 28.*

In response to an application under section 81(3) of the *Pension Act*, the Pension Review Board interpreted section 26(1) and (2) of the Act as not empowering the Canadian Pension Commission to enlarge the group of pensioners to whom special benefits were given in 1938.

d En réponse à une demande en vertu de l'article 81(3) de la *Loi sur les pensions*, le Conseil de révision des pensions a interprété l'article 26(1) et (2) comme n'autorisant pas la Commission canadienne des pensions à élargir la catégorie des pensionnés à laquelle avaient été consentis des avantages spéciaux en 1938.

Held, setting aside the decision and referring the matter back to the Board; the Board should be directed to interpret section 26(2) as authorizing the Commission to make the rule in question with general application, provided it do so *bona fide* only to instruct those to whom it is directed as to the extent of disability to be estimated. (1) The Board's "interpretation" is a decision within the meaning of section 28 of the *Federal Court Act*. (2) What the Commission issues under section 26(2) constitutes delegated substantive legislation regulating the amount of pension awards; the proposed rule is one that may be made under section 26(2) as long as it is based on views as to the quantum of disability arising from injury resulting from military service. Subsections 26(1) and (2) empower the Commission to adopt a policy of the kind under review and the Board erred in expressing the opinion that it ought to have been authorized by Parliament, and that any extension thereof must be so authorized.

e *Arrêt*: la décision est annulée et la question renvoyée au Conseil; on devrait enjoindre ce dernier d'interpréter l'article 26(2) comme autorisant la Commission à établir la règle en question, assortie d'une clause d'application générale, à condition qu'elle le fasse de bonne foi dans le but de donner des directives à ceux auxquels elle s'adresse sur la manière d'évaluer le degré d'invalidité. (1) L'«interprétation» du Conseil constitue une décision au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. (2) En vertu de l'article 26(2), la Commission légifère par délégation, réglementant ainsi le montant des pensions; l'article 26(2) autorise l'établissement de la règle proposée aussi longtemps qu'elle se fonde sur des appréciations du taux d'invalidité résultant d'une blessure attribuable au service militaire. Les paragraphes (1) et (2) de l'article 26 autorisent la Commission à adopter un principe du genre de celui qui est soumis à notre examen et le Conseil a commis une erreur en déclarant qu'elle aurait dû avoir une autorisation du Parlement et que tout élargissement de ce principe est soumis à une telle sanction.

In re Danmor Shoe Company Ltd. [1974] 1 F.C. 22, followed.

Arrêt suivi: *In re Danmor Shoe Company Ltd.* [1974] 1 C.F. 22.

JUDICIAL review.

EXAMEN judiciaire.

COUNSEL:

AVOCATS:

B. N. Forbes and *J. D. Adam* for applicant.

j

B. N. Forbes et *J. D. Adam* pour la requérante.

D. F. Friesen for respondents.

D. F. Friesen pour les intimés.

SOLICITORS:

Adam, Forbes, Singer, Ottawa, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

JACKETT C.J.: I agree with the disposition of this matter proposed by my brother Urie and with his reasons in so far as they deal with the power of the Commission to make the section 26(2) instruction proposed for the future. Having regard to the complex nature of the matter I have decided to set out, as briefly as possible, the reasoning whereby I reach that result.

This is a section 28 application to set aside an "interpretation" given on July 23, 1974, by the Pension Review Board under section 81(3) of the *Pension Act*,¹ by which it, in effect, interpreted section 26(2) of that Act² as not authorizing the Canadian Pension Commission to include in the "instructions and . . . table of disabilities" made under that provision a clause reading as follows:

When a pensioner who is in receipt of a pension for a disability or disabilities which carry a fixed assessment at the rate of 50% or more in respect of an amputation, wound or injury reaches the age of 55 years an additional 10% should be added to his assessment, with a further 10% additional at each of ages 57 or 59, subject to the limitation of three increases of 10% only, and an overall ceiling of 100%.

¹ Section 81(3) reads as follows:

(3) The Pension Review Board shall entertain any request for an interpretation of any provision of Parts III to VII of this Act made by the Commission, the Chief Pensions Advocate or any veterans' organization incorporated by or under any Act of the Parliament of Canada.

² Section 26 reads as follows (in part):

26. (1) Subject to the provisions of section 12, pensions for disabilities shall, except as provided in subsection (3), be awarded or continued in accordance with the extent of the disability resulting from injury or disease or aggravation thereof as the case may be, of the applicant or pensioner.

(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.

PROCUREURS:

Adam, Forbes, Singer, Ottawa, pour la requérante.

Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

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

LE JUGE EN CHEF JACKETT: Je souscris à la solution proposée en l'espèce par mon collègue le juge Urie et à ses motifs de jugement pour autant qu'ils traitent du pouvoir de la Commission de préparer, en vertu de l'article 26(2), des instructions pour l'avenir. Compte tenu de la complexité de cette affaire, j'ai décidé d'énoncer aussi brièvement que possible mon raisonnement pour parvenir à ce résultat.

Est présentée en vertu de l'article 28 une demande d'annulation d'une «interprétation» donnée le 23 juillet 1974 par le Conseil de révision des pensions, en vertu de l'article 81(3) de la *Loi sur les pensions*¹, qui avait en effet décidé que l'article 26(2) de ladite loi² n'autorisait pas la Commission canadienne des pensions à ajouter aux «instructions et . . . à la table des invalidités» établies en vertu de cette disposition une clause libellée comme suit:

Quand un pensionné, titulaire d'une pension stabilisée à un taux d'au moins 50 p. 100 versée à l'égard d'une ou plusieurs invalidités résultant d'une amputation ou d'une blessure ou d'un traumatisme atteint l'âge de 55 ans, puis de 57 ans, puis de 59 ans, l'évaluation de son invalidité devrait être majorée chaque fois de 10%, sous réserve qu'il ne saurait y avoir plus de trois augmentations dont aucune ne doit dépasser 10 p. 100 et que l'évaluation totale ne doit pas excéder 100 p. 100.

¹ L'article 81(3) se lit comme suit:

(3) Le Conseil de révision des pensions doit recevoir toute demande d'interprétation d'une disposition des Parties III à VII de la présente loi présentée par la Commission, le chef avocat-conseil du Bureau ou tout organisme d'anciens combattants constitué en corporation en vertu d'une loi du Parlement du Canada.

² L'article 26 est rédigé en partie comme suit:

26. (1) Sous réserve des dispositions de l'article 12, les pensions pour invalidité doivent, sauf les prescriptions du paragraphe (3), être accordées ou maintenues selon le degré d'invalidité résultant de blessure ou de maladie ou de leur aggravation, selon le cas, du requérant ou du pensionné.

(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.

Before considering the application on its merits, consideration must be given to the question whether this Court has any jurisdiction in the matter. In other words, a conclusion must be reached concerning the question whether an "interpretation" given by the Pension Review Board under section 81(3) of the *Pension Act* is a "decision" that this Court has jurisdiction to set aside under section 28 of the *Federal Court Act*.³

An interpretation under section 81(3) is given pursuant to a statutory direction that "The Pension Review Board shall entertain any request for an interpretation of any provision of Parts III to VII . . . made by the Commission, the Chief Pensions Advocate or any veterans' organization . . ." The jurisdiction of this Court depends, therefore, in the first instance, upon an "interpretation" given by the Board pursuant to such a request being a "decision" within the meaning of that word in section 28(1) of the *Federal Court Act*. Secondly, assuming that such an "interpretation" is such a decision, the jurisdiction of this Court depends upon its being a decision "other than a decision . . . of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis".⁴

³ Section 28(1) reads as follows:

28. (1) Notwithstanding section 18 or the provisions of any other Act, the Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, made by or in the course of proceedings before a federal board, commission or other tribunal, upon the ground that the board, commission or tribunal

(a) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;

(b) erred in law in making its decision or order, whether or not the error appears on the face of the record; or

(c) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it.

⁴ No question has been raised as to whether there is a legal duty imposed on the Board by section 81(3) to give an "interpretation". In my view, it is clear enough that there is a duty on the Board to give any "interpretation" requested as authorized by that provision.

Avant d'examiner le fond de la demande, on doit décider si cette cour est compétente en la matière. En d'autres termes, il faut déterminer si une «interprétation» donnée par le Conseil de révision des pensions, en vertu de l'article 81(3) de la *Loi sur les pensions*, constitue une «décision» dont cette cour peut prononcer l'annulation en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.³

Une interprétation donnée aux termes de l'article 81(3) découle de la disposition législative suivante: «le Conseil de révision des pensions doit recevoir toute demande d'interprétation d'une disposition des Parties III à VII . . . présentée par la Commission, le chef avocat-conseil du Bureau ou tout organisme d'anciens combattants». Par conséquent, pour que cette cour soit compétente, il faut en premier lieu que l'«interprétation» donnée par le Conseil conformément à cette demande soit une «décision» au sens de ce mot à l'article 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*. En second lieu, en supposant que cette «interprétation» s'assimile à ce type de décision, cette cour sera compétente s'il s'agit d'une décision «autre qu'une décision . . . de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi-judiciaire».⁴

³ L'article 28(1) se lit comme suit:

28. (1) Nonobstant l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi-judiciaire, rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral ou à l'occasion de procédures devant un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, au motif que l'office, la commission ou le tribunal

a) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;

b) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier; ou

c) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

⁴ On n'a soulevé aucune question quant à savoir si le Conseil est tenu en droit, aux termes de l'article 81(3), de donner une «interprétation». Selon moi, il incombe manifestement au Conseil de se prononcer sur toute «demande d'interprétation» ainsi que l'autorise cette disposition.

In considering whether an "interpretation" given pursuant to section 81(3) is a "decision" within the meaning of that word in section 28(1), I think it must be recognized that the word "decision" in section 28(1) does not embrace everything that falls within the meaning of the word "decision" in the broadest possible sense of that word. For example, section 11.1(1) of the *Pension Act* imposes a duty upon the Bureau of Pensions Advocates to give legal advice to applicants for pensions and a pension advocate is, in the broadest sense of the word, giving a decision (as to what, in his opinion, are the legal rights of the applicant) when he advises, as he is required by the statute to do; and yet, clearly, in my opinion, legal advice so given is not a "decision" within the meaning of that word in section 28(1). At the other end of the spectrum, section 23 of the *Public Service Staff Relations Act*, in effect, imposes upon the Public Service Staff Relations Board a duty to determine certain questions of law or jurisdiction and, as it seems to me, when that Board determines such a question, it is giving a "decision" within the meaning of that word in section 28(1). I am not prepared at this stage to attempt to enunciate a rule for determining where the line is to be drawn between the two classes of decisions. It will be time enough to attempt to enunciate such a rule when there has been more experience in applying section 28(1). All that is necessary, for present purposes, is to reach a conclusion as to the side of the line on which a section 81(3) "interpretation" falls.

There is no doubt in my mind that a section 81(3) "interpretation" is a "decision" as to what the particular provision interpreted means. The difficulty of classifying it, from the point of view of section 28(1), arises from the difficulty in reaching a conclusion as to the legal effect of such an "interpretation". If section 81(3) had no effect except to make the Board a bureau for giving legal advice to the bodies mentioned therein, clearly, in my view, section 81(3) interpretations would not be decisions within section 28(1). However, in my view, that is not the purpose or effect of section 81(3). Rather, section 81(3) creates a means whereby problems concerning the interpretation of the *Pensions Act* may be solved speedily and I am

Pour déterminer si une «interprétation» donnée conformément à l'article 81(3) constitue une «décision» au sens de ce mot à l'article 28(1), je pense qu'il faut tenir compte du fait que ce terme à l'article en question n'englobe pas tout ce que peut évoquer le mot «décision» dans son acception la plus large. Par exemple, aux termes de l'article 11.1(1) de la *Loi sur les pensions*, le Bureau de services juridiques des pensions a pour fonctions de donner des conseils juridiques aux requérants cherchant à obtenir une pension et un avocat-conseil du Bureau des pensions rend une décision, au sens large de ce mot (portant sur ce que sont, selon lui, les droits du requérant), lorsqu'il le conseille, comme la Loi l'exige; et pourtant, il ne fait aucun doute, selon moi, que l'avis juridique ainsi donné ne constitue pas une «décision», au sens de ce mot à l'article 28(1). En revanche, l'article 23 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* impose bien à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique de trancher certaines questions de droit ou de compétence et, d'après moi, dans ce cas, la Commission rend une «décision», au sens de ce mot à l'article 28(1). Je n'ai pas l'intention d'essayer d'énoncer maintenant une règle permettant de tracer la ligne de démarcation entre ces deux catégories de décisions. Il sera toujours temps d'essayer de le faire lorsqu'on se sera familiarisé plus à fond avec les mécanismes de l'article 28(1). Il suffit en l'espèce de décider de quel côté de la ligne se situe une «interprétation» en vertu de l'article 81(3).

Il n'existe aucun doute dans mon esprit qu'une «interprétation», au sens de l'article 81(3), constitue une «décision» relativement à la signification de la disposition en cause. La difficulté de la ranger dans une catégorie, au regard de l'article 28(1), résulte de la difficulté à décider de l'effet juridique d'une telle «interprétation». Si l'article 81(3) n'avait d'autre effet que de faire du Conseil un bureau de consultations juridiques pour les organismes énumérés audit article, de toute évidence, les interprétations en vertu de l'article 81(3) ne constitueraient pas des décisions au sens de l'article 28(1). Toutefois, ce n'est pas, à mon avis, le but ou l'effet de l'article 81(3). Cet article crée plutôt un moyen rapide de résoudre les problèmes

satisfied that interpretations given pursuant thereto have legally binding effect, the extent of which need not be determined for present purposes.⁵ My conclusion is, therefore, that, as a section 81(3) "interpretation" has legally binding effect and is the very thing provided for by section 81(3), it is a "decision" within the meaning of that word in section 28(1) of the *Federal Court Act*.

I turn to the question whether an interpretation under section 81(3) is a decision other than "a decision . . . of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis". A section 81(3) interpretation falls outside those words, in my view, if it is either

- (a) of a legislative nature, or
- (b) of an administrative nature and is required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis.

In my opinion, the better view is that a section 81(3) interpretation is a decision of a legislative nature (i.e., it is the equivalent of a regulation that is given force as though it were in the statute) and, for that reason, falls within section 28(1). However, no firm opinion need be expressed on that question because, if a section 81(3) interpretation is not of a legislative nature, it is of an administrative nature, in which event, in my view, it falls within section 28(1) for the reason indicated in the next paragraph.

If an interpretation under section 81(3) is of an administrative nature, in my view, it is required by

⁵ At the very least, they are binding upon the Commission and the paying authorities and, it may be, they are also binding on the Board itself and upon the Courts, subject always to their being set aside under some such authority as section 28. If such an "interpretation" is binding on the Board unless and until it is set aside, it may be that the "interpretation" under attack in this case would have been found, upon consideration, to be valid by virtue of a prior "interpretation" given by the Board under section 81(3) on May 15, 1973. This point was not, however, taken before us and does not, therefore, have to be considered. Had it been taken, there are indications that, upon inquiry, it might have been found that the matter was kept open and no final "interpretation" was given on the point at that time. (See, e.g., Mr. Jutras' letter of May 15, 1974 (page 168): "... this matter was not argued on April 3, 1973".)

d'interprétation de la *Loi sur les pensions* et je suis convaincu que les interprétations données conformément à cette loi ont un effet juridique contraignant, dont la portée n'a pas besoin, aux fins actuelles, d'être précisée⁵. Comme l'«interprétation» en vertu de l'article 81(3) a un effet juridique contraignant et est l'objet même de cet article, j'en conclus donc qu'il s'agit d'une «décision», au sens de ce mot à l'article 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Examinons maintenant si une interprétation en vertu de l'article 81(3) est une décision autre qu'une «décision . . . de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire». Une telle interprétation ne relève pas, selon moi, de cette expression si elle est

- a) de nature législative, ou
- b) de nature administrative et est légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire.

Selon moi, la meilleure approche consiste à affirmer qu'une interprétation donnée en vertu de l'article 81(3) constitue une décision de nature législative (c'est-à-dire qu'elle équivaut à un règlement qui est assimilable à une loi et a la même force exécutoire) et, pour ce motif, relève de l'article 28(1). Toutefois, il n'y a pas lieu d'exprimer une opinion tranchée sur la question car, si une telle interprétation n'est pas de nature législative, elle est de nature administrative, de sorte qu'elle relève, selon moi, de l'article 28(1) pour le motif énoncé au paragraphe suivant.

Si une telle interprétation est de nature administrative, elle est, selon moi, légalement soumise à un

⁵ Tout au moins, elles lient la Commission et les organismes payeurs et peut-être même le Conseil lui-même et les tribunaux, sous réserve toujours de leur annulation sous le régime de dispositions telles que l'article 28. Si une telle «interprétation» lie le Conseil tant qu'elle n'a pas fait l'objet d'une annulation, il se peut que l'«interprétation» mise en cause en l'espèce ait été, après examen, jugée valide en vertu d'une première interprétation donnée par le Conseil, le 15 mai 1973, sous le régime de l'article 81(3). Toutefois, ce point n'ayant pas été porté à notre attention, nous n'avons donc pas à l'examiner. Dans le cas contraire, tout laisse à penser que l'enquête aurait révélé que la question restait en suspens et qu'aucune «interprétation» définitive de ce point n'avait été donnée à cette époque. (Voir la lettre de M. Jutras le 15 mai 1974, page 168: «... cette question n'a pas été débattue le 3 avril 1973».)

law to be made on a judicial or quasi-judicial basis. Section 81(4)⁶ of the *Pension Act* makes provision for regulations respecting the procedures to be followed by the Board "in hearing" and considering requests for such interpretations. This makes it clear that Parliament requires such interpretations to be given only after affording interested parties an opportunity to be heard and thus requires that such interpretations be made on a quasi-judicial basis.

My conclusion on the first question is, therefore, that this Court has jurisdiction to dispose of this section 28 application.

I turn to the substantive question raised by this section 28 application.

As a preliminary to considering that question, it should be explained that, in 1938, a first version of the proposed rule set out in the second paragraph hereof was added to the "instructions and . . . table of disabilities" that had, prior to that time, been made under the provision in the *Pension Act* now contained in section 26(2) thereof, but it was so worded as to be limited to disabilities in respect of amputations, wounds or injuries "due to, or arising out of direct action with the enemy" and that, when this matter came before the Board and this Court, it was discussed as though the question was whether the words "due to, or arising out of direct action with the enemy" can be deleted by the Commission from the rule as previously made by it.⁷ The question that has to be decided, and that the Board should have decided, is more accurately framed, in my view, as I have indicated in the second paragraph hereof, *viz*:

⁶ Section 81(4) reads as follows:

(4) The Governor in Council may make regulations respecting the procedures to be followed by the Pension Review Board in hearing and considering requests for interpretation made under subsection (3).

⁷ There are references throughout the record to "ministerial" approval obtained by the Commission before making various versions of the rule at different times. As, however, there does not appear to be any requirement or authority in the statute for the Commission obtaining such approval, I do not see any way in which such approval enters into a consideration of what the Commission has authority to do in the future. It is not necessary to consider, for the purposes of this section 28 application, whether consultation with the Minister in any way affected the validity of what this independent Commission did in the past.

processus judiciaire ou quasi judiciaire. L'article 81(4)⁶ de la *Loi sur les pensions* prévoit l'établissement de règlements concernant la procédure que devra suivre le Conseil pour l'«audition» et l'étude de ces demandes d'interprétation. De toute évidence, le législateur exige que les intéressés aient eu l'occasion d'être entendus avant que le Conseil ne donne une interprétation et que lesdites interprétations soient soumises à un processus quasi judiciaire.

Ma conclusion sur cette première question est donc que la Cour est compétente pour trancher cette demande présentée en vertu de l'article 28.

J'en viens maintenant à la question de fond soulevée par cette demande introduite en vertu de l'article 28.

Tout d'abord, avant d'examiner cette question, il faudrait rappeler qu'en 1938, une première version de la règle proposée, énoncée au second paragraphe des présentes, avait été ajoutée aux «instructions et . . . à la table des invalidités» qui, avant cette date, avaient été établies en vertu de la *Loi sur les pensions* (maintenant article 26(2)). Toutefois, elle était libellée de manière à se limiter aux invalidités «résultant d'amputations, de blessures ou de traumatismes attribuables ou consécutifs à un engagement direct avec l'ennemi». Lorsque ce point a été soumis au Conseil et à cette cour, il a été débattu comme si le problème était de savoir si la Commission pouvait supprimer l'expression «attribuables ou consécutifs à un engagement direct avec l'ennemi» de la règle qu'elle avait établie initialement⁷. La question qu'il faut trancher et que le Conseil aurait dû trancher, est posée, selon moi, plus précisément, comme je l'ai indiqué, au second paragraphe des présentes, à savoir:

⁶ L'article 81(4) est ainsi rédigé:

(4) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements concernant la procédure que devra suivre le Conseil de révision des pensions pour l'audition et l'étude des demandes d'interprétation présentées en vertu du paragraphe (3).

⁷ Tout au long du dossier, on trouve des références aux approbations «ministérielles» obtenues par la Commission avant d'établir les différentes versions de la règle à diverses époques. Toutefois, comme il ne paraît pas y avoir d'exigence dans la Loi imposant à la Commission d'obtenir cette approbation, je ne vois pas comment celle-ci a un effet sur les pouvoirs de la Commission à l'avenir. Il n'est pas nécessaire, aux fins de la présente demande, d'examiner si la consultation avec le Ministre avait d'une quelconque façon influé sur la validité des actions passées de cette commission indépendante.

Can the Canadian Pension Commission, under section 26(2) of the *Pension Act*, include in the "instructions and . . . table of disabilities" made under that provision a clause reading as follows:

When a pensioner who is in receipt of a pension for a disability or disabilities which carry a fixed assessment at the rate of 50% or more in respect of an amputation, wound or injury reaches the age of 55 years an additional 10% should be added to his assessment, with a further 10% additional at each of ages 57 or 59, subject to the limitation of three increases of 10% only, and an overall ceiling of 100%.⁸

It would seem obvious that, if the Commission can, in the exercise of its powers under section 26, make the rule in the form in which it was made in 1938, it can make it with the restriction deleted so that it would apply not only where the pension was for a disability in respect of an injury due to "direct action with the enemy" but also where the same disability was, otherwise, "attributable to or was incurred during . . . military service". What the Board has held, however, in effect, as I understand it, is that the Commission did not have the power under section 26 to make the present rule and does not, therefore, have power to make it with the limitation removed.⁹ If the Board is right in this view, it would seem to follow that the effect of its decision is that the present rule is void and inoperative unless there is some law, to which we have not been referred, giving legal effect to such an *ultra vires* rule that has operated in fact for a long time.

⁸ In fact, the relevant part of the request made under section 81(3) was that

The Pension Review Board entertain an interpretation of Subsection 26(1) and Subsection 26(2) of the *Pension Act*, to the effect that the Commission is empowered to provide Automatic Age Increases to former members of the Forces in receipt of pensions for amputation or gunshot wound arising from accident; . . .

⁹ According to the Board, the present rule should, nevertheless, be accepted as having legal effect because it has been in operation in fact since 1938 but it cannot be broadened except by Parliament.

La Commission canadienne des pensions peut-elle, en vertu de l'article 26(2) de la *Loi sur les pensions*, ajouter aux «instructions et . . . à la table des invalidités» établies en vertu de cette disposition une clause libellée comme suit?:

Quand un pensionné, titulaire d'une pension stabilisée à un taux d'au moins 50 p. 100 versée à l'égard d'une ou de plusieurs invalidités résultant d'une amputation, d'une blessure ou d'un traumatisme, atteint l'âge de 55 ans, puis de 57 ans, puis de 59 ans, l'évaluation de son invalidité devrait être majorée chaque fois de 10 p. 100 sous réserve qu'il ne saurait y avoir plus de trois augmentations, dont aucune ne doit dépasser 10 p. 100 et que l'évaluation totale ne doit pas excéder 100 p. 100.⁸

Il semblerait évident que, si la Commission peut, dans le cadre des pouvoirs que lui confère l'article 26, adopter une règle en la forme de celle de 1938, elle peut le faire en supprimant la restriction, de sorte que la règle s'applique non seulement dans le cas d'une pension d'invalidité relative à une blessure résultant d'un «engagement direct avec l'ennemi», mais aussi dans le cas où cette invalidité était par ailleurs «attribuable ou a été contractée au cours du . . . service militaire». Toutefois, si je comprends bien la décision du Conseil, la Commission n'avait pas le pouvoir, en vertu de l'article 26, d'adopter la règle actuelle et, par conséquent, n'a pas le pouvoir de la reprendre en en supprimant la restriction⁹. Si le point de vue du Conseil s'avère exact, il semblerait en découler que la règle actuelle est nulle et de nul effet, à moins qu'il n'existe une loi, dont il n'a pas été fait mention, conférant un effet juridique à cette règle *ultra vires* qui a été appliquée en fait pendant une longue période.

⁸ En effet, la partie pertinente de la demande présentée en vertu de l'article 81(3) se lisait comme suit:

Le Conseil de révision des pensions interprète les dispositions des paragraphes 26(1) et 26(2) de la *Loi sur les pensions*, de telle sorte que la Commission ait le pouvoir d'accorder les augmentations automatiques en fonction de l'âge aux anciens membres des forces qui touchent une pension à l'égard d'une amputation ou d'une blessure par arme à feu résultant d'un accident; . . .

⁹ Selon le Conseil, on devrait néanmoins admettre la règle actuelle comme assortie d'un effet juridique car on l'applique en fait depuis 1938, mais on ne peut l'élargir, sauf sur décision du Parlement.

Before reaching a conclusion that the rule as it now stands is completely beyond the Commission's powers under section 26, which conclusion would, I gather, have very disturbing effects, consideration should be given to just what the Commission does under section 26(2), and, for that purpose, it is necessary first to outline very briefly the relevant part of the scheme of the *Pension Act*.

Section 12(1)(a) of the *Pension Act* requires that, in respect of certain military service, pensions shall be awarded "in accordance with the rates set out in Schedule A" when the injury resulting in the disability in respect of which the application for pension is made was attributable to or was incurred during such military service. Schedule A sets out a table of pension rates that vary with, among other things, "percentage of disability". Applications for pension must be made to the Commission¹⁰ which must collect relevant material and make inquiries¹¹ and then, if satisfied that an applicant is entitled to an award, must "determine the amount of the award payable";¹² and such award must be "in accordance with the extent of the disability resulting from the injury".¹³

Nowhere in the Act, as far as I have been able to ascertain, do we find any express requirement that the Commission is to have before it, when it makes an award under section 63, a report of a physician or surgeon. (That it should have such reports was probably regarded as too obvious to require special mention in the statute.) Nevertheless, the only provision to be found in the Act concerning the methods to be followed in relating the amount of an award to the "extent of disability" resulting from "the injury" is to be found in section 26(2), in the shape of authority that is given to the Commission to issue "instructions and

Avant de décider que la règle, telle qu'elle se présente actuellement, excède totalement les pouvoirs de la Commission en vertu de l'article 26, conclusion qui, semble-t-il, aurait des effets profondément perturbateurs, il faut examiner ce que la Commission fait au juste sous le régime de l'article 26(2). A cette fin, il est tout d'abord nécessaire d'exposer très brièvement la partie pertinente de la *Loi sur les pensions*.

L'article 12(1)a) de la *Loi sur les pensions* prescrit qu'en ce qui concerne un certain type de service militaire, des pensions sont accordées «conformément aux taux énoncés dans l'annexe A», lorsque la blessure 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. A l'annexe A figure une échelle des taux de pensions qui varient notamment avec le «taux d'invalidité». Les demandes de pension doivent être présentées à la Commission¹⁰ qui doit recueillir la documentation pertinente et mener les enquêtes¹¹, et enfin, si elle est convaincue que le requérant a droit à une compensation, elle doit «fixer le montant de la compensation à payer»¹²; celle-ci doit être accordée «selon le degré d'invalidité résultant de la blessure».¹³

Nulle part dans la Loi, pour autant que j'ai pu m'en assurer, il n'est stipulé expressément qu'un rapport d'un médecin ou d'un chirurgien doit être soumis à la Commission lorsque celle-ci accorde une compensation en vertu de l'article 63. (La production de ces rapports semblait sans doute aller de soi sans qu'il y ait lieu de la mentionner expressément dans la Loi.) Néanmoins, la seule disposition de la Loi concernant les méthodes à suivre pour déterminer le montant de la compensation par rapport au «degré d'invalidité» résultant de la «blessure» se trouve à l'article 26(2). Il s'agit des pouvoirs de la Commission d'émettre «des ins-

¹⁰ Section 61.

¹¹ Section 62.

¹² Section 63(1)(a).

¹³ Section 26(1).

¹⁰ Article 61.

¹¹ Article 62.

¹² Article 63(1)a).

¹³ Article 26(1).

a table of disabilities” for the guidance of physicians and surgeons making medical examinations for pension purposes. Section 26(2) provides further that “The estimate of the extent of a disability should be based” on such instructions and table. While I find it somewhat odd that section 26(2) provides that such instructions and table are to be made by the Commission “for the guidance of physicians and surgeons making medical examinations for pension purposes”, nevertheless I think, when the provision is read as a whole, section 26(2) must be taken as authorizing the Commission to make instructions and a table of disabilities of which account must be taken, as long as they are outstanding, by the Commission itself when it makes an award under section 63(1) as well as by the medical officers who prepare the reports upon the basis of which the Commission reaches its decisions.¹⁴ In other words, what the Commission issues under section 26(2) constitutes delegated substantive legislation regulating the amount of pension awards, even though it does not operate in the precise way in which we tend to think of ordinary legislation operating.

What has to be considered, therefore, is whether, having set up tables fixing percentages to operate as commencement points in assessing disabilities in the cases of various classes of injuries,¹⁵ the Commission may add an instruction that, when a pensioner reaches certain specified ages in the case of certain classes of injuries, such percentages shall be increased by certain specified amounts.¹⁶

The Board, by its reasons, took the view, in effect, that the rule as made in 1938 was *ultra*

¹⁴ It would seem clear that such instructions and table are intended only as a commencement point for the normal case and are not intended to put either the medical officers or the Commission in a “strait jacket”. See Article 2.03 of chapter 2, which reads:

The Table of Disabilities exists only to assist the Canadian Pension Commission and Medical Officers in fulfilling their responsibilities. It does not offer final or absolute values.

¹⁵ The remainder of the document issued under section 26(2).

¹⁶ The proposed rule under consideration as the result of the request for an “interpretation”.

tructions et une table des invalidités» pour la gouverne des médecins et des chirurgiens qui font les examens médicaux aux fins de pension. L'article 26(2) prévoit par ailleurs que «l'estimation du degré d'invalidité doit être basée» sur ces instructions et sur cette table. Bien que je trouve quelque peu curieux que l'article 26(2) stipule que la Commission doit préparer ces instructions et cette table «pour la gouverne des médecins et des chirurgiens qui font les examens médicaux aux fins de pension», j'estime néanmoins que, considéré dans son ensemble, l'article 26(2) autorise effectivement la Commission à préparer des instructions et une table des invalidités. Cette dernière devra elle-même en tenir compte, aussi longtemps qu'elles sont en vigueur, pour établir une compensation en vertu de l'article 63(1), tout comme devront le faire les médecins qui préparent les rapports sur lesquels la Commission se fonde pour prendre ses décisions.¹⁴ En d'autres termes, en vertu de l'article 26(2), la Commission légifère par délégation, réglementant ainsi le montant des pensions, même s'il s'agit d'un type de législation un peu différent de celui auquel nous sommes habitués d'ordinaire.

Par conséquent, il faut en fait examiner si, une fois établies les tables fixant les taux applicables comme base de départ pour l'évaluation des invalidités dans le cas de diverses catégories de blessures¹⁵, la Commission peut ajouter une instruction selon laquelle, lorsqu'un pensionné atteint des âges déterminés dans le cas de certaines catégories de blessures, ces taux seront majorés de certains montants précis.¹⁶

Le Conseil a estimé en fait dans ses motifs que la règle, telle qu'énoncée en 1938, était *ultra vires*

¹⁴ De toute évidence, le seul but de ces instructions et de cette table des invalidités est de constituer un point de départ pour le cas normal et non de faire enfler aux médecins ou à la Commission une «camisole de force». Voir l'article 2.03 du chapitre 2, qui est ainsi libellé:

La table des invalidités n'existe qu'aux fins d'aider la Commission canadienne des pensions et les médecins à s'acquitter de leurs obligations. Elle ne constitue aucunement des normes définitives ou absolues.

¹⁵ La partie restante du document émise en vertu de l'article 26(2).

¹⁶ Le principe proposé faisant l'objet d'un examen par suite de la demande d'«interprétation».

vires the powers conferred by section 26(2) on the Commission because it was made to confer an extra benefit on those who had been injured in the face of the enemy.

Before this Court, counsel for the Government took the view, in effect, that the rule now proposed is *ultra vires* the section 26 powers of the Commission because it awards a benefit for the disability arising from advancing age and is not a rule for assessing the disability arising from the injury flowing from military service.

The applicant to this Court challenges the proposition that the rule is *ultra vires* the section 26(2) powers of the Commission.

In my view, the Board erred in approaching the matter by considering first whether the present rule is valid containing as it does a limitation restricting it to injuries sustained in the face of the enemy. The only question that had to be decided was whether the rule could be made with application across the board. In any event, in my view, there is no evidence in the document issued by the Commission under section 26(2) to support the Board's conclusion that what the Commission intended to do in 1938, when the rule was first adopted, was to pay an extra benefit to persons injured in the face of the enemy.¹⁷ On the face of it, the rule adjusts the percentage of disability arising from injury by reason of advancing age and is, therefore, an assessing rule. There is some outside evidence that would indicate that the rule in question was based on medical advice that experience showed that the quantum of disability from serious injuries increased with advancing age. There is, on the other hand, some outside evidence that the rule was made to confer a benefit on persons injured in the face of the enemy. I am not sure that, even if the validity of the rule that was first made in 1938 had to be decided, any of this

¹⁷ Paragraph 5 of chapter 2 of that document may be ignored because it is a mere recital of the decision that is being attacked by this section 28 application.

des pouvoirs conférés à la Commission par l'article 26(2), car elle a été établie en vue d'accorder un avantage supplémentaire à ceux qui avaient subi une blessure en face de l'ennemi.

^a L'avocat du gouvernement a en fait déclaré à cette cour que la règle proposée maintenant est *ultra vires* des pouvoirs conférés à la Commission en vertu de l'article 26, car elle accorde un avantage en raison d'une invalidité résultant du vieillissement et ne constitue pas une règle pour évaluer l'invalidité résultant d'une blessure attribuable au service militaire.

^c La requérante conteste devant cette cour la proposition selon laquelle la règle est *ultra vires* des pouvoirs de la Commission en vertu de l'article 26(2).

^d Selon moi, le Conseil a commis une erreur dans son approche de la question en examinant en premier lieu si la règle actuelle est valide, compte tenu de la restriction limitant son application aux blessures subies en face de l'ennemi. La seule question à trancher était de savoir si l'on pouvait adopter une règle d'application générale. De toute façon, il n'existe, selon moi, aucune preuve dans le document émis par la Commission en vertu de l'article 26(2) de nature à étayer la conclusion du Conseil selon laquelle l'intention de la Commission, en 1938, au moment de l'adoption de la règle pour la première fois, était d'accorder un avantage pécuniaire supplémentaire aux personnes ayant subi une blessure en face de l'ennemi.¹⁷ Manifestement, la règle rajuste le taux d'invalidité résultant d'une blessure à cause du vieillissement et constitue, par conséquent, une règle d'évaluation. Il existe certaines preuves indirectes indiquant que la règle en question se fondait sur des avis médicaux selon lesquels on savait par expérience que le taux d'invalidité à cause de blessures graves augmentait en fonction de l'âge. D'autre part, il existe certaines preuves indirectes selon lesquelles cette règle a été posée pour conférer un avantage aux personnes

ⁱ ¹⁷ Il n'y a pas lieu de mentionner le paragraphe 5 du chapitre 2 de ce document car il s'agit simplement de l'exposé de la décision que cette demande présente en vertu de l'article 28 attaque.

secondary evidence as to the Commission's intention should be looked at.¹⁸

Whatever may be the status of the present rule, in my view, the proposed rule is one that may be made under section 26(2) as long as it is based on views as to the quantum of disability arising from injury flowing from military service.

In my view, therefore, the decision of the Board attacked should be set aside and the matter referred back to the Board with directions that it should interpret section 26(2) as authorizing the Commission to make the rule in question with general application assuming that they do so *bona fide* for the purpose of instructing how the extent of a disability "resulting from injury . . . or aggravation thereof" should be estimated.

* * *

PRATTE J.: I agree.

* * *

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 (hereinafter called the Board), a tribunal constituted under the provisions of the *Pension Act*, R.S.C. 1970, c. P-7, (hereinafter called the Act). In response to an application of the applicant herein, made pursuant to subsection 81(3) of the Act, the Board interpreted subsections 26(1) and (2) of the Act as not empowering the Canadian Pension Commission (hereinafter called the Commission) to enlarge the group of pensioners to whom special benefits were accorded in 1938.

¹⁸ I must say I have difficulty in conceiving how any group of Commissioners could have been advised that the quantum of disability would increase with age if the injury were sustained from direct enemy action but not otherwise, but the question as to the validity of the present rule or of this limitation in the present rule was not raised by this section 28 application and I express no view with regard thereto.

ayant subi une blessure en face de l'ennemi. Je ne suis pas certain que, même si l'on devait se prononcer sur la validité de la règle établie au départ en 1938, il conviendrait d'examiner ces preuves indirectes comme révélatrices de l'intention de la Commission.¹⁸

Quel que soit le statut juridique de la règle actuelle, selon moi, l'article 26(2) autorise l'établissement de la règle proposée aussi longtemps qu'elle se fonde sur des appréciations du taux d'invalidité résultant d'une blessure attribuable au service militaire.

Par conséquent, selon moi, la décision du Conseil mise en cause devrait être annulée et la question renvoyée à ce dernier en lui enjoignant d'interpréter l'article 26(2) comme autorisant la Commission à établir la règle en question, assortie d'une clause d'application générale, à condition qu'elle le fasse de bonne foi dans le but de donner des directives sur la manière d'évaluer le degré d'invalidité «résultant d'un traumatisme . . . ou de son aggravation».

* * *

LE JUGE PRATTE: J'y souscris.

* * *

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

LE JUGE URIE: En vertu de l'article 28, sont demandés l'examen et l'annulation d'une décision du Conseil de révision des pensions (ci-après appelé le Conseil), tribunal constitué en vertu des dispositions de la *Loi sur les pensions*, S.R.C. 1970, c. P-7, (ci-après appelé la Loi). En réponse à une demande de la requérante présentée conformément à l'article 81(3) de la Loi, le Conseil a interprété l'article 26(1) et (2) de la Loi comme n'autorisant pas la Commission canadienne des pensions (ci-après appelée la Commission) à élargir la catégorie de pensionnés à laquelle avaient été consentis des avantages spéciaux en 1938.

¹⁸ Je dois indiquer que j'ai peine à concevoir comment on aurait pu instruire des commissaires du fait que le taux d'invalidité augmenterait en fonction de l'âge si la blessure avait été par suite d'un engagement direct avec l'ennemi et non autrement. Toutefois la question de la validité de la règle actuelle ou de cette restriction n'a pas été soulevée par la demande présentée en vertu de l'article 28 et je n'exprime aucune opinion à cet égard.

In order to appreciate the nature of the problem posed it would be useful briefly to review the scheme of the Act.

The Act established the Canadian Pension Commission as successor to the Board of Pension Commissioners for Canada. Subsection 5(1) for purposes of this application sufficiently sets forth the jurisdiction and powers of the Commission:

5. (1) Subject to this Act and any regulations, the Commission has full and unrestricted power and authority and exclusive jurisdiction to deal with and adjudicate upon all matters and questions relating to the award, increase, decrease, suspension or cancellation of any pension under this Act and to the recovery of any overpayment that may have been made; and effect shall be given by the Department and the Receiver General to the decisions of the Commission.

Section 12, appearing in Part III of the Act, confers entitlement to pensions on various classes of persons, in accordance with scheduled rates, for death, injury or disease, incurred in respect of military service during World War I or World War II.

Subsections (1)(a),(b),(c) and (g) thereof read as follows:

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;

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

(c) no deduction shall be made from the degree of actual disability of any member of the forces, who has served in a theatre of actual war during World War I or during World War II, on account of any disability or disabling condition that existed in him prior to his period of service in either of the aforesaid wars; but service by a member of the forces in a theatre of actual war may only be counted for the purposes of this paragraph when it has been rendered in the particular war with reference to service in which pension has been awarded; and no pension shall be paid for a disability or disabling condition that, at the time he became a member of the forces, was obvious or was recorded on medical examination prior to enlistment;

Pour comprendre la nature du problème posé, il serait utile d'examiner brièvement l'économie de la Loi.

La Loi a créé la Commission canadienne des pensions pour succéder à la Commission de pension du Canada. Aux fins de cette demande, l'article 5(1) énonce de façon assez claire la compétence et les attributions de la Commission:

5. (1) Sous réserve des dispositions de la présente loi et de tout règlement, la Commission possède un pouvoir illimité, une pleine autorité et une exclusive juridiction pour étudier et juger toutes matières et questions concernant l'attribution, l'augmentation, la diminution, la suspension ou l'annulation de toute pension prévue par la présente loi et le recouvrement de tout paiement en trop qui a pu être effectué; et le ministère et le receveur général doivent assurer l'exécution des jugements de la Commission.

L'article 12 figurant dans la Partie III de la Loi confère le droit aux pensions aux différentes catégories de personnes, conformément aux taux figurant en annexe en cas de décès, de blessures ou de maladies, attribuables au service militaire accompli pendant la première guerre mondiale ou pendant la seconde guerre mondiale.

Les alinéas a), b), c) et g) de l'article 12(1) se lisent comme suit:

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;

b) des pensions sont accordées relativement aux membres des forces qui sont décédés, conformément aux taux énoncés dans l'annexe B, lorsque la blessure ou maladie ou son aggravation ayant occasionné le décès au sujet duquel la demande de pension est faite, s'est produite au cours de ce service militaire ou y est attribuable;

c) nulle déduction ne doit être effectuée sur le degré d'invalidité véritable d'un membre quelconque des forces qui a servi sur un théâtre réel de guerre pendant la première ou la seconde guerre mondiale, à cause d'une invalidité ou d'une affection entraînant incapacité qui existait en lui antérieurement à sa période de service dans l'une ou l'autre des guerres susdites, mais le service accompli par un membre des forces sur un théâtre réel de guerre ne peut être compté, pour les fins du présent alinéa, que s'il a été fait dans la guerre particulière à l'égard de laquelle la pension a été accordée pour du service y accompli, et 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

(g) subject to the exception in paragraph (c) when a pension has been awarded to a member of the forces who has served in a theatre of actual war either during World War I or World War II, it shall be continued, increased, decreased or discontinued as if the entire disability had been incurred during service; but service in a theatre of actual war may only be counted for the purposes of this paragraph when it has been rendered in the particular war with reference to service in which such pension has been awarded.

Schedule A referred to in paragraph (a) of subsection (1), prescribes the various classes of pension 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 subsection 26(2) of the Act, although there is nothing in the Act to confirm this impression. For each class a percentage in round figures is prescribed as the annual rate of pension. For example, class 5 applies to a range of disability of 78% to 82%. The annual rate for this class is stipulated as 80%. The annual amount payable in each class for the pensioner, his spouse and dependent children is also shown.

Subsections 26(1) and (2), which also appear in Part III of the Act, were interpreted by the Pension Review Board, and that interpretation is the subject of this section 28 application. Those subsections read as follows:

26. (1) Subject to the provisions of section 12, pensions for disabilities shall, except as provided in subsection (3), be awarded or continued in accordance with the extent of the disability resulting from injury or disease or aggravation thereof as the case may be, of the applicant or pensioner.

(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.

The procedure for making an application for an award and the determining of entitlement to, and the amount of, an award is set out in Part VI of the Act. Every application, in the first instance, is made to the Commission as required by section 62.

After the application is disposed of by the Commission initially the first procedure available to a

évidente ou a été consignée lors d'un examen médical avant l'enrôlement;

g) sous réserve de l'exception prévue à l'alinéa c), lorsqu'une pension a été accordée à un membre des forces qui a servi sur un théâtre réel de guerre, soit pendant la première guerre mondiale, soit pendant la seconde guerre mondiale, cette pension doit être continuée, augmentée, diminuée ou discontinuée comme si l'invalidité complète avait été contractée pendant le service, mais le service accompli sur un théâtre réel de guerre ne peut être compté, pour les fins du présent paragraphe, que s'il a été accompli pendant la guerre particulière à l'égard de laquelle la pension a été accordée.

L'annexe A dont il est fait mention à l'alinéa a) du paragraphe (1), fixe les différentes catégories de pensions en les numérotant de 1 à 20. Chaque catégorie comprend une échelle des taux d'invalidité qui semble être déterminée par référence à la table des invalidités établie par la Commission conformément à l'article 26(2) de la Loi, quoique rien dans la Loi ne vienne confirmer cette impression. Pour chaque catégorie, un pourcentage en chiffres ronds constitue le taux annuel de pension. Par exemple, la catégorie 5 s'applique à une échelle d'invalidité comprise entre 78% et 82%. Le taux annuel pour cette catégorie est fixé à 80%. Y figure également le montant annuel payable, dans chaque catégorie, au pensionné, son épouse et ses enfants à charge.

Le Conseil de révision des pensions a interprété les paragraphes (1) et (2) de l'article 26 qui figurent également à la Partie III de la Loi. Cette interprétation fait l'objet de la demande présentée en vertu de l'article 28. Ces paragraphes sont ainsi rédigés:

26. (1) Sous réserve des dispositions de l'article 12, les pensions pour invalidité doivent, sauf les prescriptions du paragraphe (3), être accordées ou maintenues selon le degré d'invalidité résultant de blessure ou de maladie ou de leur aggravation, selon le cas, du requérant ou du pensionné.

(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.

La procédure à suivre pour faire une demande de compensation, pour déterminer l'admissibilité à une compensation et le montant de celle-ci est prévue à la Partie VI de la Loi. En premier lieu, toute demande de compensation doit être présentée à la Commission, comme le prescrit l'article 62.

Une fois la demande tranchée par la Commission, si le requérant n'est pas satisfait, il peut de

dissatisfied applicant is to make another application, as of right to the Commission, and if after the second decision the applicant is still dissatisfied, the Commission may, in its discretion, consider a further application.

By section 67 an applicant who is dissatisfied with respect to the amount of any award granted to him may request a hearing by two members of the Commission and, if such request is granted, the two Commissioners designated to preside at the hearing may affirm or vary the decision of the Commission as to the amount of the award.

Sections 68 to 72 inclusive, deal with the case of an applicant who is dissatisfied with respect to his entitlement to an award or whose award has been cancelled or reduced by the Commission. Those sections provide for the designation by the Chairman of three members of the Commission as an Entitlement Board to hear the applicant's case and the procedure relating to the conduct of the appeal, and the decision of the Entitlement Board.

An applicant who is dissatisfied with a decision of an Entitlement Board or a decision of two members of the Commission designated under Section 67, may appeal the decision to the Pension Review Board. This Board is independent of the Commission and is composed of a Chairman and four other members appointed by the Governor-in-Council for fixed terms.

The requirement that the Board entertain a request for the interpretation of any provision of Parts III to VII of the Act is provided in subsection 81(3). It was a request under this subsection that led to the impugned interpretation. That subsection reads as follows:

81. (3) The Pension Review Board shall entertain any request for an interpretation of any provision of Parts III to VII of this Act made by the Commission, the Chief Pensions Advocate or any veterans' organization incorporated by or under any Act of the Parliament of Canada.

As above noted an application was made by the applicant herein that the Board entertain a request for an interpretation of subsections 26(1) and (2) of the Act. Its decision, rendered on July 23, 1974,

plein droit présenter une autre demande à la Commission et, après la seconde décision, si le requérant n'est toujours pas satisfait, la Commission peut, à sa discrétion, étudier une demande ultérieure.

Aux termes de l'article 67, un requérant qui n'est pas satisfait quant au montant d'une compensation qui lui est accordée, peut demander une audition par deux membres de la Commission et, si sa demande est accueillie, les deux commissaires désignés pour présider l'audition peuvent confirmer ou modifier la décision de la Commission quant au montant de la compensation.

Les articles 68 à 72 inclusivement traitent du cas d'un requérant qui n'est pas satisfait quant à son admissibilité à une compensation ou dont la compensation a été annulée ou réduite par la Commission. Ces articles prévoient que le président désigne trois membres de la Commission qui sont constitués en comité d'examen pour entendre le cas du requérant, la procédure relative à la conduite de l'appel et la décision du comité d'examen.

Un requérant qui n'est pas satisfait de la décision du comité d'examen ou de la décision des deux membres de la Commission, désignés en vertu de l'article 67, peut interjeter appel de la décision devant le Conseil de révision des pensions. Ce Conseil est indépendant de la Commission et se compose d'un président et de quatre autres membres nommés par le gouverneur en conseil pour un mandat fixe.

L'obligation pour le Conseil de recevoir toute demande d'interprétation de toute disposition des Parties III à VII de la Loi est prévue à l'article 81(3). C'était une requête introduite en vertu de cet article qui menait à l'interprétation en cause. Cet article est ainsi rédigé:

81. (3) Le Conseil de révision des pensions doit recevoir toute demande d'interprétation d'une disposition des Parties III à VII de la présente loi présentée par la Commission, le chef avocat-conseil du Bureau ou tout organisme d'anciens combattants constitué en corporation en vertu d'une loi du Parlement du Canada.

Comme on l'a indiqué précédemment, la requérante, en l'espèce, a adressé au Conseil une demande d'interprétation des paragraphes (1) et (2) de l'article 26 de la Loi. La décision du Conseil

following a hearing held as a result of that request is the subject matter of this application.

The request for interpretation was made on April 10, 1974, and arose out of a "policy"¹⁹ instruction of the Commission relating to automatic age increases in pension to certain classes of pensioners embodied in the Table of Disabilities and instructions of the Commission made under the authority of section 26(2) of the Act.

It appears from the record that the policy was first made a part of the Table with the approval of the then Minister of Pensions and National Health in 1938. Since then it has been amended from time to time, each time apparently with Ministerial approval. The present version of the policy was adopted, it is said, after it was approved by the Minister of Veteran's Affairs²⁰ on June 28, 1973, and reads as follows:

When a pensioner who is in receipt of a pension for a disability or disabilities which carry a fixed assessment at the rate of 50% or more in respect of an amputation, wound or injury due to or arising out of direct action with the enemy, reaches the age of 55 years, an additional 10% shall be added to his assessment, with a further 10% additional at each of ages 57 and 59, subject to the limitation of three increases of 10% each only, and an overall ceiling of 100%.

Before dealing with the merits of the application it is necessary to deal with the respondents' submission that the impugned interpretation is not a decision or an order within the meaning of section 28 of the *Federal Court Act*. In considering this submission it is clear, I think, that the Pension Appeal Board is a federal board, commission or other tribunal within the meaning of those words in the *Federal Court Act*. Jackett C.J. in *In re*

¹⁹ In its context, as will be seen, the policy instruction is more in the nature of a regulation, rule or direction, a fact that was conceded by counsel. It is for this reason that I have placed the word policy in quotation marks at this point in my reasons, but the word will be used hereafter without them, the true nature of the use of the word being understood.

²⁰ While it was said that the original policy instruction and each subsequent change received ministerial approval before being adopted by the Commission and inserted in the Table of Disabilities and instructions, there is nothing in the statute which requires that such prior approval be obtained and nothing turns on the fact that such approvals were obtained.

du 23 juillet 1974, suite à l'audition consécutive à cette demande d'interprétation, constitue l'objet de la présente demande.

La demande d'interprétation, présentée le 10 avril 1974, découlait d'un «énoncé de principes»¹⁹ de la Commission relativement aux augmentations automatiques de la pension en fonction de l'âge pour certaines catégories de pensionnés; il était inséré dans la table des invalidités et des instructions de la Commission préparées sous le régime de l'article 26(2) de la Loi.

Il ressort du dossier que l'énoncé de principe a tout d'abord fait partie de la table avec l'approbation du ministre des Pensions et de la Santé nationale en 1938. Depuis, il a été modifié à plusieurs reprises, chaque fois, semble-t-il, avec l'approbation du Ministre. La version actuelle du principe aurait été adoptée le 28 juin 1973, après son approbation par le ministre des Anciens combattants;²⁰ elle est ainsi libellée:

Quand un pensionné, titulaire d'une pension stabilisée à un taux d'au moins 50 p. 100, versée à l'égard d'une ou de plusieurs invalidités résultant d'une amputation ou affection attribuables ou consécutives à un engagement direct avec l'ennemi, atteint l'âge de 55 ans, puis de 57 ans, puis de 59 ans, il faut hausser chaque fois de 10 p. 100 l'évaluation de son invalidité, sous réserve qu'il ne saurait y avoir plus de trois augmentations, dont aucune ne doit dépasser 10 p. 100, et que l'évaluation totale ne doit pas excéder 100 p. 100.

Avant d'aborder le fond de la demande, il est nécessaire d'examiner la prétention des intimés selon laquelle l'interprétation en cause n'est pas une décision ou une ordonnance, au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. A cet égard, il est manifeste, selon moi, que la Commission d'appel des pensions est un office, une commission ou autre tribunal fédéral, au sens de ces mots dans la *Loi sur la Cour fédérale*. Voici le

¹⁹ Comme on le verra, l'énoncé de principe s'assimile plus, dans son contexte, à un règlement, une règle ou à une directive, fait admis par les avocats. C'est pourquoi j'ai placé l'expression «énoncé de principes» entre guillemets à ce stade de mes motifs; l'expression sera toutefois utilisée toute seule par la suite, le caractère véritable de l'utilisation de ce mot étant entendu.

²⁰ Bien qu'on ait dit que le premier énoncé de principe et chaque modification avaient reçu l'approbation ministérielle avant leur adoption par la Commission et leur insertion dans la table des invalidités et des instructions, rien dans la Loi n'impose cette approbation préalable et le fait que ces approbations ont été obtenues n'est pas déterminant.

Danmor Shoe Company Ltd. [1974] 1 F.C. 22, at pages 28 and 29, in determining the distinction between a decision of a board, commission or other tribunal in respect of something upon which it has jurisdiction and a declaration by such a body in a preliminary or interlocutory matter which is not a final disposition of the issue before it, reasoned as follows:

A decision that may be set aside under section 28(1) must, therefore, be a decision made in the exercise or purported exercise of "jurisdiction or powers" conferred by an Act of Parliament. A decision of something that the statute expressly gives such a tribunal "jurisdiction or powers" to decide is clearly such a "decision". A decision in the purported exercise of the "jurisdiction or powers" expressly conferred by the statute is equally clearly within the ambit of section 28(1). Such a decision has the legal effect of settling the matter or it purports to have such legal effect. Once a tribunal has exercised its "jurisdiction or powers" in a particular case by a "decision" the matter is decided even against the tribunal itself. (Unless, of course, it has express or implied powers to undo what it has done, which would be an additional jurisdiction.)

There is a clear difference between a "decision" by the Board of something that it has "jurisdiction or powers" to decide and a declaration by the Board as to the nature of the powers to be exercised by it when it comes to make the decision that it has "jurisdiction or powers" to make. Once the Board decides something in a particular case that it has "jurisdiction or powers" to decide, that decision has legal effect and the Board's powers in regard to that question are spent. When, however, the Board takes a position with regard to the nature of its powers upon which it intends to act, that "decision" has no legal effect. In such a case, as a matter of law, nothing has been decided.

Subsection 81(3) requires the Board to entertain any request for an interpretation of any provision of Part III to Part VII of the Act made, as here, by any veteran's organization. While there is nothing specific in the Act, so far as I can see, to indicate that an interpretation so made is final and binding on all parties in all future cases, the Board's decision is not simply a declaration but is a decision in the exercise of powers expressly conferred on it and, therefore, as such is susceptible to review on a section 28 application. To reach the conclusion that it is not such a decision would render an interpretation made under the subsec-

raisonnement suivi par le juge en chef Jackett dans l'affaire *In re Danmor Shoe Company Ltd.* [1974] 1 C.F. 22, aux pages 28 et 29, pour établir la distinction entre une décision d'un office, une commission ou autre tribunal relativement à une affaire pour laquelle il est compétent, et une déclaration d'un tel organisme dans le cadre d'une question préliminaire ou interlocutoire qui ne tranche pas de façon définitive le litige qui lui est soumis:

Une décision susceptible d'annulation en vertu de l'article 28(1) doit donc être une décision prise dans l'exercice ou le prétendu exercice d'«une compétence ou des pouvoirs» conférés par une loi du Parlement. Il va de soi qu'une décision du tribunal, prise en vertu d'«une compétence ou des pouvoirs» expressément conférés par la loi, est une «décision» relevant de cette catégorie. Une décision prise dans le prétendu exercice d'«une compétence ou des pouvoirs» conférés par la loi relève aussi manifestement de l'article 28(1). Une décision de ce genre a pour effet juridique de régler l'affaire, ou elle prétend avoir cet effet. Une fois que, dans une affaire donnée, le tribunal a exercé sa «compétence ou ses pouvoirs» en rendant une «décision», la question est tranchée et même le tribunal ne peut y revenir. (A moins, bien sûr, qu'il ait les pouvoirs exprès ou implicites de défaire, ce qu'il a fait, ce qui est une compétence supplémentaire.)

Il existe une différence manifeste entre une «décision» de la Commission dont l'objet relève de sa «compétence et de ses pouvoirs» et une déclaration de ladite Commission sur la nature des pouvoirs qu'elle va exercer pour rendre une décision relevant de sa «compétence ou de ses pouvoirs». Une fois que la Commission, dans une affaire donnée, a rendu une décision relevant de sa «compétence ou de ses pouvoirs», cette décision a un effet juridique et la Commission a épuisé ses pouvoirs à l'égard de cette affaire. Cependant, lorsque la Commission prend position sur la nature des pouvoirs qu'elle a l'intention d'utiliser, cette «décision» n'a aucun effet juridique. Dans un tel cas, il n'y a pas eu décision en droit.

L'article 81(3) prescrit au Conseil de recevoir toute demande d'interprétation d'une disposition des Parties III à VII de la Loi présentée, comme en l'espèce, par tout organisme d'anciens combattants. Pour autant que je sache, aucune disposition expresse de la Loi n'indique qu'une interprétation ainsi préparée est définitive et engage toutes les parties pour toutes les affaires à venir; la décision du Conseil n'est cependant pas une simple déclaration, c'est une décision dans le cadre de ses pouvoirs exprès qui, en tant que telle, est susceptible d'examen sur demande présentée en vertu de l'article 28. Décider que ce n'est pas une décision de ce

tion purposeless.²¹

It was submitted by counsel for the respondent that the test for determining the nature of the decision in question is firstly, whether or not the decision is final, or whether the tribunal has the right to change its mind and secondly, whether or not the decision has any legal effect. In his view, the answer to both questions in respect of a decision by the Board on an interpretation under subsection 81(3) must be no.

After the interpretation has been given by the Board, it must have a continuing legal effect and be binding on the Commission and be applied by it in administering the Act. That legal effect will continue and, as it seems to me, will likely bind the Board as well as the Commission until a Court, on an application of this nature finds that the interpretation given was wrong. The respondents' arguments based on the two tests enunciated by counsel must, therefore, in my view, fail.

Assuming that the decision required to be made is "a decision or order . . . of an administrative nature" within the meaning of the words in subsection 28(1) of the *Federal Court Act*, it next is necessary to determine whether it is one required to be made on a judicial or quasi-judicial basis. Subsection 81(4) empowers the Governor-in-Council to make regulations "respecting proceedings to be followed by the Pension Review Board in hearing and considering requests for interpretations made under subsection (3)." (The emphasis is mine.) No such rules of procedure were made although the Court was informed that the Board had informal rules for the conduct of the proceedings. Nothing turns on this because clearly the subsection contemplates that a hearing will be held in dealing with the request. This shows that the

genre rendrait inutile toute interprétation faite en vertu de ce paragraphe.²¹

L'avocat de l'intimé a prétendu que le critère pour déterminer la nature de la décision en cause consiste, en premier lieu, à savoir si la décision est définitive ou si le tribunal a le droit de changer d'opinion et, en second lieu, à savoir si la décision a un quelconque effet juridique. D'après lui, la réponse à ces deux questions, en ce qui concerne une décision du Conseil sur une demande d'interprétation en vertu de l'article 81(3), doit être négative.

Une fois que le Conseil a donné son interprétation, elle doit avoir un effet juridique permanent, lier la Commission qui doit l'appliquer en mettant en œuvre la Loi. Cet effet juridique se poursuivra et, me semble-t-il, liera aussi bien le Conseil que la Commission jusqu'à ce qu'un tribunal, dans le cadre d'une demande de ce genre, décide que l'interprétation donnée était erronée. Les arguments des intimés fondés sur les deux critères énoncés par leur avocat doivent donc, selon moi, être jugés irrecevables.

En supposant que la décision exigée est «une décision ou ordonnance . . . de nature administrative», au sens de ces mots à l'article 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*, il est alors nécessaire de déterminer si elle est légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. L'article 81(4) autorise le gouverneur en conseil à établir des règlements «concernant la procédure que devra suivre le Conseil de révision des pensions pour l'audition et l'étude des demandes d'interprétation présentées en vertu du paragraphe (3)». (C'est moi qui souligne.) Aucune règle de procédure n'a été ainsi fixée, bien que la Cour ait été avisée que le Conseil suivait des règles de procédure non officielles. Ce point n'est pas déterminant car ce paragraphe stipule très clairement que tout examen de la demande se fera à l'audition. Il s'agit donc d'une

²¹ The use of the word "interpretation" in subsection 81(1) is to be contrasted with its use in subsection 81(3). In the former the "decision" which the Commission has to reach is with respect to the disposition of an appeal from an award or an entitlement. The "interpretation" which the Board is called upon to make during the course of an appeal is not, it seems to me, a final "decision" or order within the meaning of the words in section 28, in the sense that the interpretation required by subsection (3) is. However, it is unnecessary in this application to decide whether or not such apparent distinction is well founded.

²¹ L'emploi du terme «interprétation» à l'article 81(1) contraste avec son emploi à l'article 81(3). Dans le premier cas, la «décision» à laquelle la Commission doit parvenir vise à trancher un appel interjeté d'une compensation ou d'une admissibilité. L'«interprétation» que le Conseil est tenu de faire dans le cadre de l'appel n'est pas, à mon avis, une «décision» définitive ou une ordonnance, au sens de ces mots à l'article 28, alors que l'interprétation prescrite au paragraphe (3) l'est. Toutefois, il n'est pas nécessaire dans la présente demande de décider si cette distinction apparente est justifiée.

decision was one required to be made on a judicial or quasi-judicial basis.

Turning now to the substantive issue, the relevant part of the request to the Pension Review Board for interpretation reads as follows:

TAKE NOTICE that the National Secretary of The War Amputations of Canada, pursuant to Subsection 81(3) of the Pension Act, requests:

(1) The Pension Review Board entertain an interpretation of Subsection 26(1) and Subsection 26(2) of the Pension Act, to the effect that the Commission is empowered to provide Automatic Age Increases to former members of the Forces in receipt of pensions for amputation or gunshot wound arising from accident; and

(2) That in stating in its decision of May 15th, 1973, that any extension of the Automatic Age Increase policy would require legislation, the Board erred; and . . .

The Board in rendering its decision in effect held that the Commission under section 26 did not have the power to make the present policy instruction but, nevertheless, it should be accepted as having legal effect because it has been in operation, in fact, since 1938 but cannot be broadened except by an Act of Parliament.

The applicant's position in this Court was that the Pension Review Board erred in law in failing to conclude that the restriction contained in the automatic age increase provision in the Table of Disabilities limiting its application only to those pensioners whose amputation, wound or injury was due to or arose out of direct action with the enemy was *ultra vires* in that the restriction contravened the powers granted the Commission by section 26(2) of the Act.

It should first be observed, I believe, that the purpose of the instructions and Table of Disabilities authorized by subsection 26(2) is "for the guidance of physicians and surgeons making medical examinations for pension purposes" in estimating the extent of the applicant's disability. Thus, it is of some interest to note the scheme of the Table of Disabilities. Chapter 1 deals with an introduction and definitions; chapter 2 gives general instructions to the user; and in the following eighteen chapters general instructions are given to physicians for dealing with particular kinds of amputations, injuries and diseases and in each case provides tables of assessments, expressed as per-

décision soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire.

Venons-en maintenant au fond du litige; voici l'extrait pertinent de la demande d'interprétation soumise au Conseil de révision des pensions:

[TRADUCTION] SACHEZ QUE le Secrétaire national de l'Association canadienne des amputés de guerre, conformément à l'article 81(3) de la Loi sur les pensions, demande

(1) Que le Conseil de révision des pensions accueille une demande d'interprétation, présentée en vertu des paragraphes (1) et (2) de l'article 26 de la Loi sur les pensions, portant que la Commission est autorisée à prévoir une augmentation automatique selon l'âge aux anciens membres des forces titulaires d'une pension résultant d'une amputation ou d'une blessure par arme à feu due à un accident; et

(2) Que le Conseil s'est mépris en décidant, le 15 mai 1973, que toute politique d'augmentation automatique selon l'âge nécessiterait une mesure législative; et . . .

En rendant sa décision, le Conseil a décidé en fait que la Commission, aux termes de l'article 26, n'était pas habilitée à adopter l'énoncé de principe actuel, mais qu'il conviendrait néanmoins de lui accorder un effet juridique car il était en fait appliqué depuis 1938, mais qu'il ne pouvait être élargi, si ce n'est par le législateur.

La requérante a soutenu devant cette cour que le Conseil de révision des pensions avait commis une erreur de droit, faute de déclarer *ultra vires* la restriction insérée dans la disposition de la table des invalidités relative à l'augmentation automatique selon l'âge et limitant son application aux pensionnés dont l'amputation ou la blessure étaient attribuables ou résultaient d'un engagement direct avec l'ennemi, du fait que cette restriction allait à l'encontre des pouvoirs conférés à la Commission par l'article 26(2) de la Loi.

Selon moi, il faudrait en premier lieu souligner que les instructions et la table des invalidités autorisées par l'article 26(2) s'inscrivent «pour la gouverne des médecins et des chirurgiens qui font les examens médicaux aux fins de pension», lorsqu'il s'agit d'évaluer le taux d'invalidité du requérant. Il est donc utile de s'arrêter à l'économie de la table des invalidités. Le chapitre 1 comporte une introduction et des définitions; le chapitre 2 donne des directives générales à l'usager; et dans les 18 chapitres suivants, on donne des directives générales aux médecins qui examinent des types particuliers d'amputation, de blessures et de maladies, en fournissant pour chaque cas les tables d'évaluation,

centages, for the disability of the particular applicant. It is in chapter 2 that the present policy is found.

Counsel for the respondents argued, surprisingly, that the whole policy instruction was *ultra vires*, not merely the limitation of its application to those pensioners whose disabilities arose or were due to direct action with the enemy. His basis for this submission was that nowhere in the Act is it contemplated that entitlement may be found and an award of pension made automatically because of the attainment of a given age but the award must be made, as required by section 26, in accordance with the extent of the disability. In support of this proposition he referred to Part VI of the Act in which the procedure in applying for and being awarded a pension and appealing therefrom is set out. The sections in that Part when read with subsection 26(1), in his submission, clearly indicate that the Commission must make an original award, and any change therein, on an individual basis "in accordance with the extent of the disability" and not automatically on the basis of age without reference to whether or not the disability of the pensioner upon reaching a given age has actually changed.

I do not believe that the policy statement when read with the guidelines immediately following the statement in chapter 2 of the Table of Disabilities supports the respondents' argument that the award is automatic in the sense suggested. Paragraph 4 of chapter 2 reads as follows:

4. The following guidelines for the application of the Automatic Age Increase policy continue to apply:

- (a) The sole fact that a disability is not likely to go below 50% is not by itself a sufficient requirement for the granting of an Automatic Age Increase.
- (b) The Commission must be satisfied that the disability is not likely to increase.
- (c) When the assessment for a disability has been maintained at the same level for 10 years or more, it may be considered that the disability is not likely to increase.
- (d) A pensioner with a disability or disabilities with a fixed assessment within the range of 48% to 52% and whose pension is therefore payable at the rate of 50%, is eligible for consideration under the above policy. [The emphasis is mine.]

exprimées en pourcentages, pour l'invalidité du requérant en cause. C'est sur le chapitre 2 que se fonde la présente mesure.

Il est surprenant que l'avocat des intimés ait prétendu que tout énoncé de principe était *ultra vires*, et non simplement la clause limitant son application aux pensionnés dont les invalidités résultaient ou étaient attribuables à un engagement direct avec l'ennemi. Il fonde sa plaidoirie sur le fait que nulle part dans la Loi il n'est prévu que, lorsqu'un intéressé atteint un âge donné, il devient automatiquement admissible à la pension et que la compensation doit être établie, comme le prescrit l'article 26, selon le degré d'invalidité. Pour étayer son point de vue, l'avocat se réfère à la Partie VI de la Loi dans laquelle est exposée la procédure pour demander et recevoir une pension et interjeter éventuellement appel. Selon sa plaidoirie, il ressort clairement de la lecture des articles de cette partie concurremment avec l'article 26(1) que la Commission doit fixer une première compensation et que tout changement à celle-ci doit intervenir sur une base individuelle «selon le degré d'invalidité» et non pas automatiquement en fonction de l'âge, indépendamment de tout changement réel dans l'invalidité du pensionné qui a atteint l'âge donné.

Je ne crois pas que l'énoncé de principe, lorsqu'on le lit conjointement avec les directives consécutives au chapitre 2 de la table des invalidités, étaye l'argumentation des intimés selon laquelle la compensation est automatique dans le sens proposé. Le paragraphe 4 du chapitre 2 est ainsi rédigé:

[TRADUCTION] 4. Les directives suivantes concernant l'application du principe de l'augmentation automatique en fonction de l'âge continuent à s'appliquer:

- a) le seul fait qu'une invalidité restera vraisemblablement supérieure à 50% ne constitue pas en soi une exigence suffisante pour qu'on accorde une augmentation automatique selon l'âge.
- b) la Commission doit être convaincue que l'invalidité ne va vraisemblablement pas augmenter.
- c) lorsque l'évaluation d'une invalidité a été maintenue au même niveau pendant 10 ans et plus, on peut estimer que l'invalidité ne va vraisemblablement pas augmenter.
- d) un pensionné victime d'une ou plusieurs invalidités avec une évaluation fixe dans une échelle comprise entre 48% et 52% et dont la pension est, par conséquent, payable au taux de 50%, est admissible au bénéfice d'une compensation en vertu du principe énoncé précédemment. [C'est moi qui souligne.]

Moreover, counsel conceded that while the files of pensioners in receipt of pensions exceeding 50% automatically come up for review upon their attaining the ages of 55, 57 and 59, the increases in pension are not granted automatically. The pensioner either is medically examined or his documented case history is completely reviewed at that time and if the Commission is satisfied that the guidelines in section 4 of chapter 2 of the Table of Disabilities, as well as the criteria elsewhere in the Table, have been met, it will increase his pension award by 10%. The Court was informed that the award of a pension has always been made by expressing the degree of disability as a percentage. Similarly disabled pensioners should, under this system, receive, as nearly as possible, similar pensions. Such percentages, of necessity, are arbitrarily fixed by the Commission to give consistency in the administration of the Act. The use of an additional arbitrary percentage applicable to a disability which the Commission determines, on the advice of its medical advisers, has been worsened by advancing years complies, in my opinion, with the only manner in which, logically, the Act can be administered and in fact has, from its inception, been administered.

To put it another way, the Table of Disabilities provides an instruction to the Commission's medical advisers to assist them in assessing the extent of a pensioner's disability both in respect of his original application for pension and subsequently in assessing the extent of additional disability on attaining specific ages. The final responsibility for making the award is the Commission's and it may or may not accept the physician's finding. Therefore, in my view, subsections 26(1) and (2) empower the Commission to adopt a policy of the kind herein under review and the Board was in error, in my view, in expressing the opinion that it ought to have been authorized by Parliament and that any extension thereof must be so authorized.

However, I do not believe that a limitation in the application of such a policy to those whose disabilities are due to or arose out of direct action with the enemy is authorized by those subsections or by any other provisions in the Act. As will have been observed, paragraphs 12(1)(a) and (b) pro-

L'avocat a par ailleurs admis que, tandis que les dossiers des pensionnés, titulaires de pension excédant 50%, sont soumis automatiquement à un examen, lorsque ceux-ci atteignent 55 ans, 57 ans et 59 ans, les augmentations ne sont pas accordées automatiquement. A ce moment-là, le pensionné est examiné par les médecins, l'histoire détaillée de son cas fait l'objet d'un examen complet. Si la Commission est alors convaincue que les directives énoncées à l'article 4 du chapitre 2 de la table des invalidités de même que les critères énoncés ailleurs dans la table ont été satisfaits, il y aura une augmentation de 10% de ses prestations de pension. La Cour a été informée que l'octroi d'une pension a toujours été fondé sur le degré d'invalidité exprimé en pourcentage. Des pensionnés atteints d'incapacité semblable devraient, aux termes de ce système, recevoir, autant que possible, des pensions analogues. Bien évidemment, ces pourcentages sont fixés arbitrairement par la Commission afin d'uniformiser l'application de la Loi. L'utilisation d'un pourcentage supplémentaire arbitraire relatif à une invalidité que la Commission déclare, sur le conseil des médecins, aggravée par le vieillissement, se conforme, selon moi, avec la seule façon logique d'appliquer la Loi, ce qu'on a fait dès le départ.

En d'autres termes, la table des invalidités fournit des indications aux conseillers médicaux de la Commission pour l'aider à évaluer le degré d'invalidité du pensionné, tant en regard de sa demande originale de pension que, par la suite, pour l'estimation du degré d'invalidité supplémentaire à des âges donnés. C'est la Commission qui fixe la compensation en définitive et elle peut admettre ou rejeter les conclusions des médecins. Par conséquent, selon moi, l'article 26(1) et (2) autorise la Commission à adopter un principe du genre de celui qui est soumis à notre examen et le Conseil a commis une erreur en déclarant qu'elle aurait dû avoir une autorisation du Parlement et que tout élargissement de ce principe est soumis à une telle sanction.

Toutefois, je ne pense pas que les articles en cause ou toute autre disposition de la Loi permettent de restreindre l'application de ce principe aux personnes dont les invalidités sont dues ou résultent d'un engagement direct avec l'ennemi. Comme on l'aura remarqué, les alinéas 12(1)a) et

vide for the award of pensions for the persons referred to for death, injury or disease attributable to, or incurred during military service. Paragraphs (c) and (g) of that subsection apparently apply to those who served "in a theatre of actual war" and that phrase is defined in subsection 2(1) of the Act as follows:

"service in a theatre of actual war" means

(a) any service as a member of the army or air force of Canada in the period commencing August 14, 1914 and ending November 11, 1918 in the zone of the allied armies on the continents of Europe, Asia or Africa, or in any other place at which the member has sustained injury or contracted disease directly by a hostile act of the enemy;

(b) any service as a member of the naval forces of Canada in the period described in paragraph (a) on the high seas or wherever contact has been made with hostile forces of the enemy, or in any other place at which the member has sustained injury or contracted disease directly by a hostile act of the enemy; and

(c) any service as a member of the forces in the period commencing September 1, 1939 and ending

(i) May 9, 1945, where the service was in any place outside Canada, and

(ii) August 15, 1945, where the service was in the Pacific Ocean or Asia,

or in any place in Canada at which the member has sustained injury or contracted disease directly by a hostile act of the enemy;

As can be seen, nowhere in that definition nor, for that matter, elsewhere in the Act is the phrase "due to, or arising out of direct action with the enemy" used, nor is any authority granted to the Commission, in determining entitlement to pension or the amount of an award, to distinguish between those persons whose disabilities were sustained as a result of direct enemy action and those sustained as a result of accident. The imposition of such a limitation is, therefore, beyond the powers of the Commission. However, since, as has already been found, it does have power under the Act to make a policy instruction without such a limitation, the interpretation of the Board was in error and should be set aside. The Board should be directed to revise its interpretation of subsection 26(2) as authorizing the Commission to make the rule in question one of general application to those persons in receipt of pensions for disabilities carrying a fixed assessment of 50% or more in respect of amputation, wound or injury, provided its application will be only for the purpose of instructing

b) prévoit que les pensions seront accordées aux bénéficiaires en cas de décès, de blessures ou de maladies qui se sont produites au cours du service militaire ou attribuables à celui-ci. Les alinéas c) et g) de ce paragraphe s'appliquent apparemment aux personnes qui sont servi «sur un théâtre réel de guerre» et cette expression est définie comme suit à l'article 2(1) de la Loi:

b «service sur un théâtre réel de guerre» signifie

a) tout service à titre de membre des forces de l'armée ou des forces aériennes du Canada au cours de la période commençant le 14 août 1914 et se terminant le 11 novembre 1918, dans la zone des armées alliées sur l'un des continents européen, asiatique ou africain, ou en tout autre lieu où le membre a été blessé ou a contracté une maladie comme conséquence directe d'un acte hostile de l'ennemi;

b) tout service à titre de membre des forces navales du Canada au cours de la période visée à l'alinéa a), en haute mer ou en n'importe quel lieu où le contact avec les forces hostiles de l'ennemi a été établi, ou en tout autre lieu où le membre a été blessé ou a contracté une maladie comme conséquence directe d'un acte hostile de l'ennemi; et

c) tout service à titre de membre des forces au cours de la période commençant le 1^{er} septembre 1939 et se terminant

(i) le 9 mai 1945, lorsque le service a été fait où que ce soit hors du Canada, et

(ii) le 15 août 1945, lorsque le service a été fait dans l'océan Pacifique ou en Asie,

ou en quelque lieu au Canada où le membre a été blessé ou a contracté une maladie comme conséquence directe d'un acte hostile de l'ennemi.

f Comme on peut le voir, nulle part dans cette définition ni, évidemment, ailleurs dans la Loi, n'apparaît l'expression «attribuables à un engagement direct avec l'ennemi ou en résultant». D'ailleurs, aucune disposition ne confère à la Commission le pouvoir, lorsqu'elle décide de l'admissibilité à la pension ou du montant d'une compensation, de faire une distinction entre les personnes dont les invalidités sont imputables à un engagement direct avec l'ennemi et celles qui découlent d'un accident. Par conséquent, imposer ce genre de restriction excède les pouvoirs de la Commission. Toutefois, puisque, comme je l'ai déjà établi, elle a effectivement le pouvoir en vertu de la Loi d'émettre un énoncé de principe sans une telle restriction, l'interprétation du Conseil est erronée et doit être annulée. Il convient donc d'ordonner au Conseil de réviser son interprétation de l'article 26(2), étant entendu que ce dernier autorise la Commission d'étendre l'application du principe en question à toutes les personnes titulaires de pensions d'invalidité à un taux fixe de 50% ou plus eu égard à une

those to whom it is directed as to how the extent of disability shall be estimated.

For the above reasons, I agree with the Order proposed by the Chief Justice.

* * *

PRATTE J.: I agree.

amputation ou une blessure, pourvu qu'il ne serve qu'à instruire les personnes à qui il est destiné de la façon dont on doit évaluer le degré d'invalidité.

" Pour les motifs mentionnés précédemment, je souscris à l'ordonnance proposée par le juge en chef.

* * *

LE JUGE PRATTE: J'y souscris.