

Date : 20031015

Dossier : T-1637-02

Référence : 2003 CF 1195

Ottawa (Ontario), ce 15^{ème} jour du mois d'octobre, 2003

Présente : L'HONORABLE JOHANNE GAUTHIER

ENTRE :

ALBERT CADOTTE

demanderesse

et

**LE MINISTÈRE
DES ANCIENS COMBATTANTS**

défendeur

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE

[1] En 1943, M. Albert Cadotte est le plus jeune sergent major régimentaire de l'empire britannique à se rendre sur un champ de bataille. Lorsqu'il quitte l'armée en juillet 1945, il souffre d'une invalidité partielle due à une rupture au ménisque interne droit. Il obtient une pension pour cette condition pour la première fois, le 20 octobre 1986.

[2] Depuis cette date, il tente d'obtenir un paiement rétroactif. Le 2 février 2001, le Comité de révision du Tribunal des anciens combattants du Canada lui octroie une pension prenant effet le 20 octobre 1983, soit trois ans avant la date à laquelle la pension lui a été accordée pour une première

fois [paragraphe 39(1) de la *Loi sur les pensions*, L.R.C. 1985, ch. P-6 (la « Loi »)]. Le Comité refuse de lui accorder une pension rétroactive supplémentaire jugeant qu'il n'y a eu aucun retard administratif dans ce dossier (paragraphe 39(2) de la Loi). M. Cadotte en appelle de cette décision devant le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) (le « Tribunal ») et le 18 juillet 2002, le Tribunal confirme la décision du Comité de révision. C'est cette décision du 18 juillet 2002 qui fait l'objet de la présente demande to contrôle judiciaire par M. Cadotte.

[3] Depuis qu'il a contacté le ministère des Anciens Combattants pour obtenir une pension le 25 août 1985 et jusqu'en juillet 2002, M. Cadotte a été représenté par des avocats mis à sa disposition par le ministère. Toutefois, il se représente lui-même dans le présent dossier. Dans son mémoire et à l'audience, M. Cadotte nous rappelle les faits saillants de sa carrière militaire et explique qu'il a été victime d'une erreur, c'est-à-dire d'un mauvais diagnostic fait par le docteur Keenan le 26 février 1940. Selon lui, ce diagnostic erroné consigné à son dossier militaire, a amené la Commission canadienne des pensions à conclure, le 11 juillet 1949, qu'il n'avait pas droit à une pension parce que son invalidité partielle était une condition qui existait avant son enrôlement dans l'armée et qu'elle n'a pas été aggravée pendant son service.

[4] M. Cadotte indique qu'il a droit acquis à cette pension depuis le 26 juillet 1945, date à laquelle il quitta l'armée, car c'est une erreur de l'armée qui l'a empêché d'obtenir cette pension. Selon lui, la décision du 18 juillet 2002 est erronée en droit et en fait puisque l'article 39 de la Loi ne peut, en vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne*, Partie I, Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U), limiter son droit à cette pension.

[5] Le ministère des Anciens Combattants soumet que le Tribunal n'a commis aucune erreur révisable. Il est en effet lié par les termes des paragraphes 39(1) et (2) de la Loi. Il n'y a aucune preuve d'un retard administratif ou d'une autre circonstance quelconque hors du contrôle de M. Cadotte justifiant d'accorder la pension supplémentaire de deux ans prévue au paragraphe 39(2) de la Loi. De fait, selon le défendeur, M. Cadotte est le seul responsable du délai entre l'octroi de sa pension et sa libération du service, puisque c'est lui qui a choisi d'attendre près de quarante ans, soit jusqu'en août 1985, pour demander cette pension. Il aurait pu en appeler ou faire une demande de révision de la décision de 1949 bien avant cette date.

[6] Quand à la question des droits acquis, le défendeur soumet qu'il ne peut être question de droits acquis puisque M. Cadotte ne soulève aucune question d'application de la Loi dans le temps. M. Cadotte n'a pas fait la preuve qu'il avait droit à cette pension en 1945 ou 1949 non plus que son droit a été restreint par l'article 39 de la Loi. De plus, cet argument n'a jamais été soulevé devant le Tribunal.

Analyse

[7] Les paragraphes 39(1) et (2) de la Loi se lisent comme suit :

39. (1) Le paiement d'une pension accordée pour invalidité prend effet à partir de celle des dates suivantes qui est postérieure à l'autre :
a) la date à laquelle une demande à cette fin a été présentée en premier lieu;

39. (1) A pension awarded for disability shall be made payable from the later of
(a) the day on which application therefor was first made, and

b) une date précédant de trois ans la date à laquelle la pension a été accordée au pensionné.

(2) Malgré le paragraphe (1), lorsqu'il est d'avis que, en raison soit de retards dans l'obtention des dossiers militaires ou autres, soit d'autres difficultés administratives indépendantes de la volonté du demandeur, la pension devrait être accordée à partir d'une date antérieure, le ministre ou le Tribunal, dans le cadre d'une demande de révision ou d'un appel prévus par la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, peut accorder au pensionné une compensation supplémentaire dont le montant ne dépasse pas celui de deux années de pension.

(b) a day three years prior to the day on which the pension was awarded to the pensioner.

(2) Notwithstanding subsection (1), where a pension is awarded for a disability and the Minister or, in the case of a review or an appeal under the *Veterans Review and Appeal Board Act*, the Veterans Review and Appeal Board is of the opinion that the pension should be awarded from a day earlier than the day prescribed by subsection (1) by reason of delays in securing service or other records or other administrative difficulties beyond the control of the applicant, the Minister or Veterans Review and Appeal Board may make an additional award to the pensioner in an amount not exceeding an amount equal to two years pension.

[8] Comme il est important de déterminer la cause du retard dans l'octroi d'une pension dans le dossier pour les fins du paragraphe 39(2), il est opportun de noter les faits suivants.

[9] Dans sa décision du 20 octobre 1986, la Commission canadienne des pensions indique clairement qu'il s'agit d'une première demande présentée par M. Cadotte pour cette condition. Elle n'a donc pas été informée de la décision de 1949. La Commission déclare que la condition de M. Cadotte est en partie due à une condition antérieure à son enrôlement dans l'armée mais qu'elle doit

faire l'objet d'une pleine et entière pension parce que cette condition s'est aggravée pendant son service militaire et qu'elle n'était pas évidente lors de son enrôlement et n'a pas été notée dans son dossier à l'époque (alinéa 21.(1)c) et paragraphe 21.(9) de la Loi). Pour en arriver à cette conclusion, la Commission tient compte du diagnostic du docteur Keenan du 26 février 1940, qui indique que la condition de M. Cadotte existait bien avant son enrôlement et de deux évaluations médicales (l'une en juillet 1944 et l'autre en juillet 1945) qui démontrent une aggravation de sa condition (évaluation selon le test PULHEMS, passe de L-3 à L-4).

[10] La Commission ajoute que son droit à une pension sans déduction tient au fait que le diagnostic du docteur Keenan a été consigné à son dossier quatre jours après la période de trois mois prescrite au paragraphe 21(9) de la Loi qui dit :

21 [...]

(9) Présomption quant à l'état de santé du membre au moment de l'enrôlement
 Sous réserve du paragraphe (10), lorsqu'une invalidité ou une affection entraînant incapacité d'un membre des forces pour laquelle il a demandé l'attribution d'une compensation n'était pas évidente au moment où il est devenu membre des forces et n'a pas été consignée lors d'un examen médical avant l'enrôlement, l'état de santé de ce membre est présumé avoir été celui qui a été constaté lors de l'examen médical, sauf dans les cas suivants :

a) il a été consigné une preuve que l'invalidité ou l'affection

21 ...

(9) Presumption as to medical condition of member on enlistment
 Subject to subsection (10), where a disability or disabling condition of a member of the forces in respect of which the member has applied for an award was not obvious at the time he or she became a member and was not recorded on medical examination prior to enlistment, that member shall be presumed to have been in the medical condition found on his or her enlistment medical examination unless there is

(a) recorded evidence that the disability or disabling

entraînant incapacité a été diagnostiquée dans les trois mois qui ont suivi son enrôlement;

b) il est établi par une preuve médicale, hors de tout doute raisonnable, que l'invalidité ou l'affection entraînant incapacité existait avant son enrôlement.

(mes soulignés)

condition was diagnosed within three months after the enlistment of the member; or

(b) medical evidence that establishes beyond a reasonable doubt that the disability or disabling condition existed prior to the enlistment of the member.

(my emphasis)

[11] Dans ses représentations au Tribunal, M. Cadotte avait soumis qu'il fondait sa demande sur le paragraphe 39(2) et qu'il avait droit à la pension supplémentaire de deux ans parce qu'il ne devrait pas être pénalisé par une erreur de la Commission canadienne des pensions qui avait omis d'appliquer les dispositions du paragraphe 21(1)c) de la Loi. M. Cadotte n'avait pas soulevé la question d'un droit acquis et que le paragraphe 39(2) de la Loi ne pouvait s'appliquer pour limiter son droit à la pension.

[12] Quoi qu'il en soit, ce qui est clair, c'est que l'erreur reprochée est une erreur de droit qui aurait pu être corrigée par voie d'appel ou d'une demande de révision. La Cour est satisfaite que la Loi telle qu'elle existait en 1949, permettait à M. Cadotte de faire corriger cette erreur. Il ne s'agit donc pas d'une circonstance indépendante de sa volonté au sens du paragraphe 39(2).

[13] Bien qu'il n'y ait aucune preuve au dossier sur ce sujet, lors de l'audience, M. Cadotte dit qu'il n'a pas eu connaissance de la décision de la Commission de 1949 avant l'année 2000 ou 2001. La Cour note que la Commission avait l'obligation d'aviser le demandeur de sa décision par écrit et

de l'informer des délais d'appel et de révision (*Loi sur les pensions*, S.R.C., 1927 ch.. 157 tel qu'amendé par 1930, ch. 35 art. 6 et 14, 1931 ch. 44 art 3, 1932-33 ch. 45 art. 15, 1936 ch. 44 art. 21, 1939 ch. 32 art. 16 et 17 et 1946 ch. 62 art 27, 28 et 29).

[14] La Cour note aussi que la Commission canadienne des pensions réfère dans sa décision du 11 juillet 1949, à un examen en juin 1949, lors duquel le degré d'invalidité de M. Cadotte a été évalué à 5%. Finalement, la Cour note que M. Cadotte est resté en contact avec l'armée puisque le dossier du Tribunal inclus une déclaration médicale ou certificat d'enrôlement en date du 7 mai 1951.

[15] A la lumière de la preuve du dossier du Tribunal, la Cour conclue qu'il n'y a aucune erreur révisable dans ce dossier quant à l'application du paragraphe 39(2) de la Loi.

[16] Quand à l'argument de droits acquis, comme il s'agit d'une question de droit, la Cour est prête à l'examiner, si la preuve au dossier du Tribunal était suffisante pour en décider. (voir *Drover c. Canada*, [1998] A.C.F. no 647 (QL) (C.A.) paragraphe 10)

[17] Lorsqu'il quitte l'armée en juillet 1945, M. Cadotte n'avait pas un droit automatique à une pension payable à cette date. Il n'avait que le droit de faire une demande de pension. La *Loi sur les pensions* de l'époque édictait que la Commission canadienne des pensions devait « accorder » cette pension pour que celle-ci devienne payable. La *Loi sur les pensions* fixait aussi à partir de quelle date cette pension était payable.

[18] Pour alléguer un droit acquis à une pension payable en 1945 ou en juillet 1949, M. Cadotte devait donc établir qu'il rencontrait tout les prérequis statutaires pour le paiement d'une telle pension à ces dates. Il devait établir qu'on lui avait accordé une pension d'invalidité avant un changement législatif quelconque qui diminuait son droit. La preuve est à l'effet contraire puisqu'en 1949, on lui a refusé ce droit et ce n'est qu'en 1986 qu'on le lui a accordé. Son droit à la pension ne s'est donc cristallisé qu'à cette date et pas avant. (*Apotex Inc. c. Canada (Procureur général)*, (C.A.) [2000] A.C.F. no 634, paragraphes 82 à 85 et *R. c. Puskas*, [1998] 1 R.C.S. 1207, paragraphe 14, p. 1216)

[19] Le défendeur, à la demande de la Cour, a préparé un historique législatif de l'article 39 de la Loi. Jusqu'à la refondre de 1951, l'article pertinent de la *Loi sur les pensions*, R.S. [1927], ch. 157 tel qu'amendé [1939], ch. 32 art. 11 était l'article 27 qui jusqu'en août 1946 se lisait comme suit :

27(1) Une pension accordée pour invalidité est payable avec l'effet ci après énoncé :

a) Lorsque le droit à pension est accordé par la Commission, ou par un Bureau d'appel de cette dernière, à une date ultérieure de moins de douze mois au jour où la requête à cet effet a été présentée à la Commission; à compter de la date de la concession, ou à la discrétion de la Commission, à compter d'une date non antérieure à celle de la requête;

b) Lorsque le droit à pension est accordé par la

27(1) A pension awarded for disability shall be payable with effect as hereinafter set forth :--

(a) When entitlement to pension is granted by the Commission, or by an Appeal Board thereof, upon a date less than twelve months subsequent to the date upon which application therefor was made to the Commission; from the date of grant or, in the discretion of the Commission, from a date not earlier than the date of application;

(b) When entitlement to pension is granted by the

Commission, ou par un Bureau d'appel de cette dernière, à une date postérieure de plus de douze mois au jour où la requête à cet effet a été présentée à la Commission; à compter de la date de la concession, ou à la discrétion de la Commission, à compter d'une date de douze mois antérieure à celle où a été rendue la décision de la Commission ou du Bureau d'appel.

(2) Nonobstant toute restriction contenue dans le présent article, la Commission peut, à sa discrétion, accorder une somme additionnelle, qui n'excède pas un montant équivalent à une pension additionnelle de six mois dans les cas où il est apparent que la privation et la gêne pourraient autrement s'ensuivre.

1939, ch. 32, art. 11

Commission, or by an Appeal Board thereof, upon a date more than twelve months subsequent to the date upon which application therefor was made to the Commission; from the date of grant, or, in the discretion of the Commission, from a date twelve months prior to the date upon which the decision of the Commission or of the Appeal Board was rendered.

(2) Notwithstanding any limitation contained in this section, the Commission may, in its discretion, make an additional award not exceeding an amount equivalent to an additional six months' pension in cases where it is apparent that hardship and distress might otherwise ensue.

1939, c. 32, s. 11

En août 1946, un paragraphe additionnel fut ajouté pour prévoir que :

(3) Nonobstant toute restriction contenue dans le présent article, la Commission peut, à sa discrétion, relativement au service pendant la seconde guerre mondiale, accorder une somme additionnelle n'excédant pas un montant équivalent à dix-huit mois de pension additionnelle, lorsque par suite de retards dans l'obtention des dossiers militaire ou autres, ou par suite

(3) Notwithstanding any limitations contained in this section, the Commission may, in its discretion, in respect of service during World War II, make an additional award not exceeding an amount equivalent to an additional eighteen months' pension where, through delays in securing service or other records, or through other administrative difficulties, beyond the

d'autres difficultés
administratives, indépendantes
de la volonté du requérant, il
appert qu'une injustice pourrait
autrement s'ensuivre.

applicant's control, it is
apparent that an injustice might
otherwise ensue.

1946, ch. 62, art. 18

1946, c. 62, s. 18

Cette disposition resta plus ou moins inchangée jusqu'en 1970, date à laquelle un texte semblable à celui de l'article 39 de la Loi entra en vigueur. Il semble donc que la période de rétroactivité maximale avant 1970 prenant pour acquis pour l'instant¹ que M. Cadotte pouvait bénéficier des paragraphes 27(1), (2) et (3) ce qui n'est pas évident, était de 36 mois de la date à laquelle une pension lui aurait été accordée. C'est donc la même période que celle prévue au paragraphe 39(1) de la Loi, à laquelle le législateur a maintenant ajouté une autre période de deux ans dans les cas prévus au paragraphe 39(2) de la Loi.

[20] De plus et de toute façon, dans *Leclerc c. Canada (Procureur Général)*, [1998] A.C.F. no 153, l'honorable Marc Noël devait décider si le Tribunal des anciens combattants avait erré en accordant pas une rétroactivité jusqu'à la date de la première décision de la Commission qui refusait erronément sa pension à M. Leclerc. La Cour dit :

[20] Le requérant fait remarquer que dans l'instance, c'est la rectification d'une erreur de droit qui mena à l'octroi de sa pleine pension et qu'il n'est aucunement responsable du fait que dix ans se soient écoulés avant que ce droit ne lui soit reconnu. Le fait que la cause du retard ne soit pas imputable au requérant n'écarte pas l'article 39(1) lequel s'applique à toute pension sans égard aux circonstances dans lesquelles elle est octroyée.

¹ En matière de droits acquis, M. Cadotte ne pourrait alléguer qu'il avait droit au paiement d'une pension en vertu du paragraphe 27(2) ou (3) puisqu'il sagissait d'un bénéfice additionnel discrétionnaire et que la Commission n'a jamais exercée cette discrétion. (voir *Apotex Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 F.C. 742 (à la p. 772) (C.A.) confirmé par [1994] 3 R.C.S. 1100)

[21] Pour les mêmes motifs², la Cour est satisfaite que le Tribunal ne pouvait écarter l'application de l'article 39, et ce quelque soit les circonstances dans lesquelles la demande de pension de M. Cadotte fut rejetée en juillet 1949. Le Tribunal n'a donc pas commis d'erreur révisable.

[22] La Cour a beaucoup de sympathie pour M. Cadotte et elle le félicite pour son ardeur à défendre ses droits. Toutefois, il est important de rappeler que le système de pension pour les vétérans prévu à la Loi, est un régime très avantageux malgré les limites fixées à l'article 39. A cet effet, la Cour tient à souligner un autre passage de la décision dans *Leclerc, supra* :

[18] Autant les dispositions de la loi doivent être interprétées de façon à maximiser les paiements au profit des bénéficiaires, autant l'article 39(1) est clair quand à ses effets dans le contexte du présent litige. En effet, la raison d'être de cet article est de limiter à une période maximale de trois ans l'effet rétroactif de l'octroi de toute pension. La seule exception à cette limite est celle prévue à l'article 39(2) qui permet au Tribunal d'accorder une compensation supplémentaire dont le montant ne peut dépasser la valeur annuelle cumulative de deux années de pension.

[19] La limite ainsi imposée au paiement rétroactif des pensions est rendue nécessaire par le régime législatif mis en place pour le bénéfice des pensionnés. En effet, le régime fait en sorte qu'une pension, une fois accordée, est toujours révisable et que lors de ces révisions le Tribunal peut tenir compte de toute nouvelle preuve et modifier ses conclusions antérieures de fait ou de droit dans la

² Voir aussi l'ouvrage *The Composition of Legislation de E.A. Driedger*, (1976) p. 107

[TRADUCTION]

[...]si la loi est Claire et non équivoque, elle s'applique conformément à son libellé peu importe qu'elle porte atteinte ou non à des droits acquis.

[...]

Les lois sont présumées. ne pas s'appliquer rétroactivement – et ne pas porté atteinte aux droits acquis – à moins que l'intention contraire ne soit clairement exprimée ou qu'elle ne découle par implication nécessaire du texte de la Loi [...]

mesure où il les considère erronées. C'est dans le but de maximiser le bénéfice issu des pensions, et aussi en reconnaissance du fait que les affections physiques sont évolutives, que le législateur a institué un régime qui permet aux bénéficiaires de faire valoir, à tout moment, et aussi souvent que nécessaire tout fait nouveau ou tout argument de droit susceptible d'affecter le montant de la pension qui leur est payée. Dans la perspective du payeur cependant, ceci fait en sorte que le fardeau financier relié au régime des pensions n'est jamais arrêté et c'est dans ce contexte que le législateur, par le biais de l'article 39(1), a cru bon de limiter dans le temps l'effet rétroactif de l'octroi de toute pension.

[23] Pour ces raisons, la demande de contrôle judiciaire est rejetée.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE :

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée sans frais.

« Johanne Gauthier »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1637-02

INTITULÉ : ALBERT CADOTTE
c.
MINISTÈRE DES ANCIENS COMBATTANTS

LIEU DE L'AUDIENCE : Montréal (Québec)

DATE DE L'AUDIENCE : 30 septembre 2003

MOTIFS : L'Honorable Johanne Gauthier

DATE DES MOTIFS : 15 octobre 2003

COMPARUTIONS :

Monsieur Albert Cadotte POUR LE DEMANDEUR

Me Pascale-Catherine Guay POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Monsieur Albert Cadotte POUR LE DEMANDEUR
La Macaza (Québec)

M. Morris Rosenberg POUR LE DÉFENDEUR
Sous-Procureur général du Canada