

A-226-14  
2015 FCA 119

A-226-14  
2015 CAF 119

**Anne Cole** (*Appellant*)

**Anne Cole** (*appelante*)

v.

c.

**Attorney General of Canada** (*Respondent*)

**Procureur général du Canada** (*intimé*)

**INDEXED AS: COLE v. CANADA**

**RÉPERTORIÉ : COLE c. CANADA**

Federal Court of Appeal, Gauthier, Ryer and Webb JJ.A.—Ottawa, February 25 and May 5, 2015.

Cour d’appel fédérale, juges Gauthier, Ryer et Webb, J.C.A.—Ottawa, 25 février et 5 mai 2015.

*Veterans — Appeal from Federal Court decision dismissing judicial review of Veterans Review and Appeal Board decision refusing to grant appellant’s application for disability pension pursuant to Pension Act, s. 21(2)(a) for claimed condition of major depression — Appellant’s military career ending when appellant medically discharged on account of four major conditions, including major depression — Appellant applying to Department of Veterans Affairs (DVA) for disability pension in respect of military service — Under Act, s. 21(2)(a), applicant must establish causal connection between claimed condition, military service to be granted disability pension — Board’s record indicating that appellant’s depression traced to factors relating to appellant’s military service (military factors), to personal life (personal factors) — Board rejecting appellant’s application for disability pension given appellant’s failure to establish that military factors causing or aggravating her claimed condition — Federal Court determining that Board’s weighing of evidence, interpretation of statutory scheme reviewable on standard of reasonableness — Concluding that Board interpreted “arose out of” in Pension Act, s. 21(2)(a) as requiring appellant’s military service to be “primary or major cause” of depression; then finding that Board making no reviewable error in using that interpretation — Whether Federal Court erring in selecting reasonableness as standard of review regarding interpretative issue; what was correct interpretation of causal connection requirement of phrase “arose out of or was directly connected with” in Pension Act, s. 21(2)(a); whether Board’s primary cause interpretation of causal connection requirement of phrase “arose out of or was directly connected with” in Act, s. 21(2)(a) unreasonable — Federal Court erring in determination that standard of review regarding interpretative issue reasonableness not correctness — Interpretation of phrase “arose out of or was directly connected with” in Act, s. 21(2)(a) discrete question of law in dispute before Board capable of being considered separately — Determination by Federal Court of Appeal in Frye v. Canada (Attorney General) that correctness standard must be used in considering interpretation of phrase “arose out of or was directly connected with” in*

*Anciens combattants — Appel d’une décision par laquelle la Cour fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire d’une décision du Tribunal des anciens combattants rejetant la demande de pension d’invalidité relative à une affection alléguée de dépression majeure présentée par l’appelante, conformément à l’art. 21(2)a) de la Loi sur les pensions — La carrière militaire de l’appelante a pris fin lorsqu’elle fut libérée pour raisons médicales parce qu’elle souffrait de quatre affections, dont une dépression majeure — L’appelante a déposé une demande auprès du ministère des Anciens Combattants (le MAC) en vue d’obtenir une pension d’invalidité en ce qui concernait son service militaire — Conformément à l’art. 21(2)a), le demandeur doit établir un lien de causalité entre l’affection alléguée et son service militaire pour avoir droit à une pension d’invalidité — Le dossier dont disposait le Tribunal comportait des éléments de preuve selon lesquels la dépression de l’appelante pouvait être rattachée à des facteurs découlant de son service militaire (facteurs militaires) et à des facteurs découlant de sa vie personnelle (facteurs personnels) — Le Tribunal a rejeté la demande de pension d’invalidité de l’appelante puisqu’elle n’avait pas établi que les facteurs militaires avaient causé ou aggravé son affection alléguée — La Cour fédérale a jugé que l’appréciation des éléments de preuve par le Tribunal et l’interprétation qu’il a faite de sa loi habilitante étaient assujetties à la norme de la décision raisonnable — Elle a conclu que le Tribunal avait interprété l’expression « consécutive à » à l’art. 21(2)a) de la Loi sur les pensions comme exigeant que le service militaire de l’appelante soit la « cause principale ou majeure » de sa dépression, puis a conclu qu’en retenant cette interprétation, le Tribunal n’a commis aucune erreur susceptible de contrôle — Il s’agissait de savoir si la Cour fédérale a commis une erreur lorsqu’elle a conclu que la norme de contrôle applicable à la question d’interprétation était la norme de la décision raisonnable; quelle est l’interprétation correcte de l’exigence de causalité correspondant aux mots « rattachée directement [à] » à l’art. 21(2)a) de la Loi sur les pensions; et si l’interprétation des mots « rattachée directement [à] » à l’art. 21(2)a) de la Loi comme exigeant une causalité*

*Act, s. 21(2)(a) satisfactory determination of applicability of correctness standard to interpretation of those words in Act, s. 21(2)(a) as required herein — For number of reasons, present case constituting one of cases in which standard of correctness properly applicable on interpretation of tribunal's home statute — As to Board's interpretation of causal connection requirement, record showing that both military, personal factors of appellant having direct causal connection with appellant's claimed condition — However, appellant not required to establish that military factors playing larger role in triggering major depression than personal factors — Board's primary cause interpretation of causal connection requirement in phrase "directly connected with" incorrect — Court specifically instructed by Act, s. 2, Veterans Review and Appeal Board Act (VRAB Act), s. 3 on how Board, any reviewing court must interpret Act's provisions — Federal Court's adoption of ordinary civil standard of causation in this case inconsistent with parliamentary admonishments in Act, s. 2, VRAB Act, s. 3 — For purposes of establishing entitlement to disability pension under Act, s. 21(2)(a) on basis claimed condition "directly connected with" applicant's military service, applicant must establish only significant causal connection between applicant's claimed condition, military service — Board's primary cause interpretation of causal connection requirement in phrase "directly connected with" in Act, s. 21(2)(a) also unreasonable — Parliament mandating that liberal interpretation of Act must be given to ensure our country's obligation to members of armed forces who have been disabled or have died from military service fulfilled — Lower level of causal connection than ordinary civil standard of "but for" test intended by Parliament — Per Gauthier J.A. (concurring reasons): Regarding standard of review in this case, correctness not standard to be applied to Board's interpretation of Act, s. 21(2)(a) but rather reasonableness given recent Supreme Court of Canada case law — Appeal allowed.*

*correspondant au critère de la cause principale était raisonnable — La Cour fédérale a commis une erreur lorsqu'elle a conclu que la norme de contrôle applicable relativement à la question d'interprétation était celle de la décision raisonnable et non celle de la décision correcte — L'interprétation des mots « consécutive ou rattachée directement [à] » à l'art. 21(2)a de la Loi est une question de droit qui était controversée devant le Tribunal et il s'agissait d'une question de droit distincte susceptible d'être examinée séparément — L'enseignement de la Cour d'appel fédérale par la jurisprudence Frye c. Canada (Procureur général) selon lequel il faut appliquer la norme de la décision correcte lors de l'examen de l'interprétation des mots « consécutive ou rattachée directement [à] » à l'art. 21(2)a de la Loi peut être considéré comme une conclusion saine quant à l'applicabilité de la norme de la décision correcte à l'interprétation de ces mêmes mots à l'art. 21(2)a, soit la mission qui incombe à la Cour dans le présent appel — Il peut y avoir des cas où la norme de la décision correcte est appliquée à juste titre relativement à l'interprétation de la « loi constitutive » d'un tribunal administratif et, pour de nombreuses raisons, tel est le cas en l'espèce — En ce qui concerne l'interprétation du Tribunal de l'exigence d'un lien de causalité, il ressort du dossier que les facteurs militaires et les facteurs personnels avaient une causalité directe avec l'affection alléguée de l'appelante — Toutefois, l'appelante n'était pas tenue d'établir que les facteurs militaires avaient joué un rôle plus important que les facteurs personnels dans le développement de sa dépression majeure — L'interprétation par le Tribunal de l'exigence de causalité correspondant aux mots « rattachée directement [à] » qui conduit au critère de la cause principale était incorrecte — Des instructions précises étaient données à la Cour par l'art. 2 de la Loi et par l'art. 3 de la Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) (Loi sur le TACRA), sur la manière dont le Tribunal et toute cour réformatrice doivent interpréter les dispositions de la Loi sur les pensions — L'adoption par la Cour fédérale de cette norme ordinaire était incompatible avec les directives que le législateur a donné à l'art. 2 de la Loi sur les pensions et à l'art. 3 de la Loi sur le TACRA — Pour établir le droit à une pension d'invalidité en vertu de l'art. 21(2)a de la Loi au motif que l'affection alléguée était « rattachée directement au » service militaire du demandeur, le demandeur doit seulement établir une causalité importante entre son affection alléguée et son service militaire — L'interprétation par le Tribunal des mots « rattachée directement [à] » à l'art. 21(2)a de la Loi comme exigeant une causalité correspondant au critère de la cause principale était aussi déraisonnable — Le législateur exige que la Loi soit interprétée de façon libérale, afin d'assurer que notre pays honore ses obligations envers les membres des forces armées qui sont devenus invalides ou sont décédés par suite de leur service militaire — Il s'ensuit que le législateur envisageait un degré de causalité inférieur à celui de la norme civile ordinaire du critère du facteur déterminant — La juge Gauthier, J.C.A. (motifs concourants) : Pour ce qui concerne la norme de*

This was an appeal from a Federal Court decision dismissing the appellant's application for judicial review. The decision under review was made by the Veterans Review and Appeal Board, pursuant to section 29 of the *Veterans Review and Appeal Board Act* (VRAB Act), wherein the Board refused to grant the appellant's application for a disability pension pursuant to paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act* for the claimed condition of major depression. The appellant's military career ended when she was medically discharged on account of four conditions, including major depression and chronic dysthymia with obsessive compulsive traits. She then applied to the Department of Veterans Affairs (DVA) for a disability pension in respect of her military service on account of her major depression. The DVA considered that her application was brought under paragraph 21(2)(a) of the Act. Under paragraph 21(2)(a) of the Act, a disability pension in respect of peace time military service cannot be granted unless the applicant's injury or disease (the claimed condition), or an aggravation thereof, "arose out of or was directly connected" with the applicant's military service. This language requires the applicant to establish a causal connection between the claimed condition and his or her military service. The record before the Board contained evidence that the appellant's depression could be traced to factors relating to her military service (military factors) and factors relating to her personal life (personal factors). The Board rejected the appellant's application for a disability pension on the basis that she failed to establish that the military factors caused or aggravated her claimed condition. The appellant's military factors included a number of work-related stressors and disappointments. As to the personal factors, in particular, the appellant's spouse, another member of the military, was required to be away, causing her stress as she cared for the children of the marriage without assistance from her husband.

The Federal Court determined that the Board's weighing of the evidence and interpretation of the statutory scheme was reviewable on the standard of reasonableness. It determined that the Board required the appellant to establish that the military factors were the "primary cause" of the claimed condition. It dismissed the appellant's review application on the basis that the evidence before the Board was sufficient to support its conclusion that the appellant's medical condition was not caused by her military service. It concluded that the

*contrôle, la norme de la décision correcte n'était pas la norme applicable à l'interprétation du Tribunal de l'art. 21(2)a) de la Loi, mais plutôt celle de la raisonabilité, étant donné la jurisprudence de la Cour suprême du Canada — Appel accueilli.*

Il s'agissant d'un appel visant une décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire présentée par l'appelante. La décision attaquée avait été rendue par le Tribunal des anciens combattants en vertu de l'article 29 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)* (la Loi sur le TACRA). Aux termes de cette décision, le Tribunal avait rejeté la demande de pension d'invalidité relative à une affection alléguée de dépression majeure présentée par l'appelante, conformément à l'alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions*. La carrière militaire de l'appelante a pris fin lorsqu'elle fut libérée pour raisons médicales parce qu'elle souffrait de quatre affections, dont une dépression majeure et une dysthymie chronique à caractère obsessionnel compulsif. L'appelante a ensuite déposé une demande auprès du ministère des Anciens Combattants (le MAC) en vue d'obtenir une pension d'invalidité en ce qui concernait son service militaire fondée sur sa dépression majeure. Le MAC a conclu que sa demande était faite en vertu de l'alinéa 21(2)a) de la Loi. Une pension d'invalidité en ce qui concerne le service militaire en temps de paix ne peut être accordée sous le régime de l'alinéa 21(2)a) de la Loi, à moins que la blessure ou la maladie du demandeur (l'affection alléguée) — ou son aggravation — soit « consécutive ou rattachée directement » au service militaire du demandeur. Ce texte exige que le demandeur établisse un lien de causalité entre l'affection alléguée et son service militaire. Le dossier dont disposait le Tribunal comportait des éléments de preuve selon lesquels la dépression de l'appelante pouvait être rattachée à des facteurs découlant de son service militaire (facteurs militaires) et à des facteurs découlant de sa vie personnelle (facteurs personnels). Le Tribunal a rejeté la demande de pension d'invalidité de l'appelante, au motif qu'elle n'avait pas réussi à établir que les facteurs militaires avaient causé ou aggravé son affection alléguée. Les facteurs militaires de l'appelante comprenaient plusieurs facteurs de stress et de déceptions découlant du travail. Quant aux facteurs personnels, l'époux de l'appelante, un militaire lui aussi, a dû séjourner à l'extérieur et ces absences étaient une source de stress pour l'appelante parce qu'elle devait s'occuper seule des enfants du mariage.

La Cour fédérale a confirmé que l'appréciation des éléments de preuve par le Tribunal et l'interprétation qu'il a faite de sa loi habilitante étaient assujetties à la norme de la décision raisonnable. Elle a conclu que le comité avait exigé que l'appelante établisse que les facteurs militaires étaient la « cause principale » de l'affection alléguée. La Cour a rejeté la demande au motif que les éléments de preuve dont disposait le Tribunal allaient dans le sens de sa conclusion selon laquelle l'affection médicale de l'appelante ne découlait pas

Board interpreted “arose out of” in paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act* as requiring the appellant’s military service to be the “primary or major cause” of her depression and then found that the Board made no reviewable error in using that interpretation.

The issues were whether the Federal Court erred in selecting reasonableness as the standard of review regarding the interpretative issue; if correctness was the required standard of review with respect to the interpretative issue, what was the correct interpretation of the causal connection requirement of the phrase “arose out of or was directly connected with” in paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act*; and whether the Board’s primary cause interpretation of the causal connection requirement of the phrase “arose out of or was directly connected with” in paragraph 21(2)(a) of the Act was unreasonable.

*Held*, the appeal should be allowed.

Subsection 21(2) of the Act applies in respect of service in the militia or reserve army in peace time. The connectivity language in subsection 21(2) regarding injury, disease or death of a serviceman or woman and his or her peacetime military service is “arose out of or was directly connected with” such military service. This phrase requires a higher degree of causal connection between the death, injury or disease and the peacetime military service than is required by the phrase “attributable to or incurred during” in subsection 21(1) of the Act, which deals with services rendered during war or special duty service. The Federal Court concluded that the issue before the Board was one of mixed fact and law (interpretation of the Act and the application thereof to the facts), which typically attracts review on the standard of reasonableness. The interpretation of the phrase “arose out of or was directly connected with” in paragraph 21(2)(a) of the Act was a question of law that was in dispute before the Board. It was a discrete question of law capable of being considered separately. However, in reviewing the Board’s interpretation of this phrase, the Federal Court applied the reasonableness standard, not the correctness standard. The determination by the Federal Court of Appeal in *Frye v. Canada (Attorney General)* that the correctness standard must be used in considering the interpretation of the phrase “arose out of or was directly connected with” in paragraph 21(2)(a) of the Act was regarded as a satisfactory determination of the applicability of the correctness standard to the interpretation of those exact words in paragraph 21(2)(a) as required in this appeal. Moreover, the discernment of the standard of causation that was intended by Parliament when it enacted the phrase “arose out of or was directly connected with” in paragraph 21(2)(a) of the Act is a question of importance that extends beyond the ambit of the Act. Also, discerning degrees of causal connection is not a matter with which the Board would regularly

de son service militaire. Elle a conclu que le Tribunal avait interprété l’expression « consécutive à » à l’alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions* comme exigeant que le service militaire de l’appelante soit la « cause principale ou majeure » de sa dépression, puis a conclu qu’en retenant cette interprétation, le Tribunal n’a commis aucune erreur susceptible de contrôle.

Il s’agissait de savoir si la Cour fédérale a commis une erreur lorsqu’elle a conclu que la norme de contrôle applicable à la question d’interprétation était la norme de la décision raisonnable; si la norme de contrôle applicable à la question d’interprétation est la norme de la décision correcte, quelle est l’interprétation correcte de l’exigence de causalité correspondant aux mots « rattachée directement [à] » à l’alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions*; et si l’interprétation des mots « rattachée directement [à] » à l’alinéa 21(2)a) de la Loi comme exigeant une causalité correspondant au critère de la cause principale était raisonnable.

*Arrêt* : l’appel doit être accueilli.

Le paragraphe 21(2) de la Loi s’applique relativement au service dans la milice ou dans l’armée de réserve en temps de paix. Le lien entre la blessure, la maladie ou le décès d’un militaire et son service militaire en temps de paix est évoqué par l’expression « consécutive ou rattachée directement [à] » ce service militaire. Ces mots exigent un degré plus élevé de causalité entre, d’une part, le décès, la blessure ou la maladie, et d’autre part, le service militaire en temps de paix, que ce qu’exigent les mots « survenue au cours [...] ou attribuable à » au paragraphe 21(1) de la Loi, qui porte sur le service en temps de guerre ou le service spécial. La Cour fédérale a conclu que la question dont le Tribunal avait été saisi était une question mélangée de fait et de droit (interprétation de la Loi et application des faits), qui commande généralement un examen selon la norme de la raisonabilité. L’interprétation des mots « consécutive ou rattachée directement [à] » à l’alinéa 21(2)a) de la Loi est une question de droit qui était controversée devant le Tribunal. Il s’agissait d’une question de droit distincte susceptible d’être examinée séparément. Toutefois, la Cour fédérale a appliqué la norme de la décision raisonnable, et non celle de la décision correcte, dans le cadre de son examen de l’interprétation que le Tribunal avait faite de ces mots. L’enseignement de la Cour d’appel fédérale par la jurisprudence *Frye c. Canada (Procureur général)* selon lequel il faut appliquer la norme de la décision correcte lors de l’examen de l’interprétation des mots « consécutive ou rattachée directement [à] » à l’alinéa 21(2)a) de la Loi pouvait être considéré comme une conclusion saine quant à l’applicabilité de la norme de la décision correcte à l’interprétation de ces mêmes mots à l’alinéa 21(2)a), soit la mission qui incombe à la Cour dans le présent appel. En outre, la détermination de la norme de causalité que le législateur a voulu établir en promulguant les mots « consécutive ou rattachée directement [à] » à l’alinéa 21(2)a) de la Loi est une

grapple, a task that courts are better suited to perform. For a number of reasons, this was one of those cases in which the standard of correctness was properly applicable with respect to the interpretation of the home statute of a tribunal. Therefore, the Federal Court erred in its determination that the standard of review regarding the interpretative issue was reasonableness and not correctness.

The Board interpreted the phrase at issue in paragraph 21(2)(a) as requiring an applicant for a disability pension to establish that his or her military service was the primary cause of his or her claimed condition. There is disagreement at the Federal Court level as to whether the primary cause level of causal connection is required by the phrase “arose out of or was directly connected with”. Based on the decision in *Frye*, the causal connection requirements in the phrase “arose out of” can be satisfied in two ways: by either a direct causal connection or a non-direct causal connection. In this case, the record showed that both the military factors and the personal factors had a direct causal connection with the appellant’s claimed condition. Where the claimed condition is traceable to two direct causes, the interpretative issue is whether the phrase “directly connected with” requires the applicant to establish that his or her military service is the primary cause of that condition. Here, it had to be determined whether the appellant was required to establish that the military factors played a larger role in bringing about her major depression than the personal factors. The primary cause interpretation of the causal connection requirement in the phrase “directly connected with” was incorrect. A textual, contextual and purposive analysis were conducted for interpretative reasons. It could be reasonably concluded that contextually considered, the phrase “directly connected with” was intended to require a higher degree of causal connection between the claimed condition and peacetime military service than that required under subsection 21(1) of the Act. However, that contextual comparison did not establish that the primary cause level of causation was necessarily mandated. Purposively considered, in these circumstances, the Court was specifically instructed by section 2 of the Act and section 3 of the VRAB Act on how the Board and any reviewing court must interpret the Act’s provisions. While the Federal Court’s adoption of the ordinary civil standard of causation in this case was consistent with the level of factual causation commonly applied in tort cases, it was inconsistent with the parliamentary admonishments in section 2 of the Act and section 3 of the VRAB Act. A lower level of causal connection than the “but for” test was required by the phrase “directly connected with” in paragraph 21(2)(a) of the Act. Otherwise, the liberal interpretative admonishments would have no meaning in the circumstances under consideration. Thus, an

question d’importance qui déborde le cadre de la Loi. De plus, le Tribunal n’est pas régulièrement appelé à discerner des degrés de causalité, le juge judiciaire étant mieux à même de remplir cette mission. Il peut y avoir des cas où la norme de la décision correcte est appliquée à juste titre relativement à l’interprétation de la « loi constitutive » d’un tribunal administratif et, pour de nombreuses raisons, tel était le cas en l’espèce. En conséquence, la Cour fédérale a commis une erreur lorsqu’elle a conclu que la norme de contrôle applicable relativement à la question d’interprétation était celle de la décision raisonnable et non celle de la décision correcte.

Le Tribunal a interprété ces mots comme exigeant que l’auteur de la demande de pension d’invalidité faite en vertu de l’alinéa 21(2)a) établisse que son service militaire avait été la cause principale de son affection alléguée. Il y a désaccord au sein de la Cour fédérale quant à savoir si les mots « consécutive ou rattachée directement [à] » exigent un degré de causalité correspondant au critère de la « cause principale ». La jurisprudence *Frye* enseigne qu’il y a deux types de causalité qui peuvent satisfaire aux exigences de causalité correspondant aux mots « consécuti[ve] ou rattaché[e] directement à » : la causalité directe ou la causalité indirecte. Dans la présente affaire, il ressort du dossier que les facteurs militaires et les facteurs personnels avaient une causalité directe avec l’affection alléguée de l’appelante. Lorsque l’affection alléguée peut être rattachée à deux causes directes, la question d’interprétation est celle de savoir si les mots « rattachée directement [à] » exigent que le demandeur établisse que son service militaire est la cause principale de cette affection. En l’espèce, la question qui se posait était celle de savoir si l’appelante devait établir que les facteurs militaires avaient joué un rôle plus important que les facteurs personnels dans le développement de sa dépression majeure. L’interprétation de l’exigence de causalité correspondant aux mots « rattachée directement [à] » qui conduit au critère de la cause principale était incorrecte. Un examen textuel, contextuel et téléologique a été effectué pour des raisons d’interprétation. On pourrait raisonnablement conclure que, d’après l’examen contextuel, les mots « rattachée directement [à] » étaient censés exiger un degré plus élevé de causalité entre l’affection alléguée et le service militaire en temps de paix que ce qu’exige le paragraphe 21(1) de la Loi. Toutefois, cette comparaison contextuelle n’a pas établi que le niveau de causalité requis est nécessairement celui de la cause principale. Dans l’ensemble, des instructions précises étaient données à la Cour par l’article 2 de la Loi et par l’article 3 de la Loi sur le TACRA, sur la manière dont le Tribunal et toute cour réformatrice doivent interpréter les dispositions de la *Loi sur les pensions*. Bien que l’adoption par la Cour de cette norme civile ordinaire corresponde en l’espèce au degré de causalité qui est généralement appliqué dans les affaires de responsabilité civile délictuelle, elle était incompatible avec les directives que le législateur nous donne à l’article 2 de la Loi et à l’article 3 de la Loi sur le TACRA. Les mots « rattachée directement [à] » à

interpretation of the phrase “directly connected with” that requires that a pension applicant’s military service was the primary cause of his or her claimed condition was incorrect.

As to the degree of causation that is required to establish a direct causal connection, for the purposes of establishing entitlement to a disability pension under paragraph 21(2)(a) of the Act on the basis that the claimed condition was “directly connected with” the applicant’s military service, the applicant must establish only a significant causal connection between the applicant’s claimed condition and his or her military service. In other words, a causal connection that is significant but less than primary will be sufficient. Thus, an applicant’s military service will provide a sufficient causal connection with his or her claimed condition such that the claimed condition is “directly connected with” such military service where he or she establishes that his or her military service was a significant factor in bringing about that claimed condition.

The Board’s primary cause interpretation of the causal connection requirement in the phrase “directly connected with” in paragraph 21(2)(a) was also unreasonable. Parliament has mandated that a liberal interpretation of the Act must be given to ensure that our country’s obligation to members of the armed forces who have been disabled or have died as a result of military service may be fulfilled. This means that a lower level of causal connection than the ordinary civil standard of the “but for” test was intended by Parliament when it enacted the phrase “directly connected with”. Thus, in adhering to the primary cause level of causation, the Board unreasonably interpreted the phrase “directly connected with”. The significant-cause level of causation provides a flexible approach to the establishment of the requisite causal connection between military service and a claimed condition and is fully consistent with the liberal interpretation admonishments contained in section 2 of the Act and section 3 of the VRAB Act. This flexibility favourably distinguishes the significant cause interpretation from the primary cause interpretation. Therefore, an interpretation of the phrase “directly connected with” in paragraph 21(2)(a) of the Act that requires an applicant to establish that his or her military service is the primary cause of his or her claimed condition is unreasonable and a decision to deny the award on the basis of such an interpretation was not within the range of reasonable outcomes of the decision-making process under consideration.

l’alinéa 21(2)a) de la Loi exigeaient un degré de causalité inférieur à celui du critère du facteur déterminant. Autrement, l’appel à une interprétation libérale n’aurait aucun sens dans les circonstances de l’espèce. Par conséquent, une interprétation des mots « rattachée directement [à] » qui exige que le service militaire d’un demandeur de pension ait été la cause principale de son affection alléguée était incorrecte.

En ce qui concerne le degré de causalité exigé pour établir une causalité directe, pour établir le droit à une pension d’invalidité en vertu de l’alinéa 21(2)a) de la Loi au motif que l’affection alléguée était « rattachée directement au » service militaire du demandeur, le demandeur doit seulement établir une causalité importante entre son affection alléguée et son service militaire. Autrement dit, une causalité qui est importante, mais moins que principale, sera suffisante. Ainsi, le service militaire du demandeur présentera une causalité suffisante avec son affection alléguée pour que l’on puisse considérer que celle-ci est « rattachée directement [à] » ce service militaire lorsque le demandeur établit que son service militaire a été un facteur important dans le déclenchement de l’affection alléguée.

L’interprétation par le Tribunal des mots « rattachée directement [à] » à l’alinéa 21(2)a) comme exigeant une causalité correspondant au critère de la cause principale était aussi déraisonnable. Le législateur exige que la Loi soit interprétée de façon libérale, afin d’assurer que notre pays honore ses obligations envers les membres des forces armées qui sont devenus invalides ou sont décédés par suite de leur service militaire. Il s’ensuit que le législateur envisageait un degré de causalité inférieur à celui de la norme civile ordinaire du critère du facteur déterminant lorsqu’il a promulgué les mots « rattachée directement [à] ». Ainsi, en retenant le degré de causalité correspondant au critère de la cause principale, le Tribunal a interprété de manière déraisonnable les mots « rattachée directement [à] ». Le degré de causalité de la cause importante permet une approche souple à l’égard de l’établissement de la causalité requise entre le service militaire et une affection alléguée et s’accorde parfaitement avec les exigences d’une interprétation libérale énoncées à l’article 2 de la Loi et à l’article 3 de la Loi sur le TACRA. Cette souplesse démarque favorablement l’interprétation conduisant au critère de la cause importante de l’interprétation conduisant au critère de la cause principale. En conséquence, l’interprétation des mots « rattachée directement [à] » à l’alinéa 21(2)a) de la Loi qui exige qu’un demandeur établisse que son service militaire est la cause principale de son affection alléguée est déraisonnable, ainsi qu’une décision de refuser une pension sur le fondement d’une telle interprétation, n’appartenaient pas aux issues raisonnables possibles du processus décisionnel en cause.

Since it was concluded that the Board erred in its selection of the primary cause test to determine whether the appellant's claimed condition was sufficiently causally connected to her military service, clearly the Board's decision to deny her application for a disability pension could not stand.

*Per* Gauthier J.A. (concurring reasons): With respect to the standard of review, correctness was not the standard to be applied to the Board's interpretation of paragraph 21(2)(a) of the Act. The Supreme Court has stated that reasonableness is the presumptive standard of review where a tribunal is interpreting its home statute or a statute closely related to its function. In view of case law subsequent to *Frye v. Canada (Attorney General)*, the presumption of reasonableness was not rebutted in this case. The interpretation offered by Ryer J.A. ensured that the scheme of the Act was not rendered meaningless: insignificant service-related factors cannot be sufficient to trigger the compensation scheme. On the other hand, allowing the mechanism provided by paragraph 21(2)(a) when the service-related factors are significant to be triggered gives effect to Parliament's clear intention that this benefits scheme be liberally construed to ensure that this country's obligation towards members of the armed forces is met.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2.  
*Pension Act*, R.S.C., 1985, c. P-6, ss. 2, 3 "disability", 21(1),(2).  
*Veterans Review and Appeal Board Act*, S.C. 1995, c. 18, ss. 3, 29.

#### CASES CITED

##### APPLIED:

*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Frye v. Canada (Attorney General)*, 2005 FCA 264, 338 N.R. 382 (as to standard of review); *Atomic Energy of Canada Ltd. v. Wilson*, 2015 FCA 17, [2015] 4 F.C.R. 468; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895; *Mathew v. Canada*, 2005 SCC 55, [2005] 2 S.C.R. 643.

##### DISTINGUISHED:

*Frye v. Canada (Attorney General)*, 2005 FCA 264, 338 N.R. 382.

Puisqu'il a été conclu que le Tribunal avait commis une erreur dans le choix du critère de la cause principale pour établir s'il y avait un lien de causalité suffisant entre l'affection alléguée de l'appelante et son service militaire, il est clair que la décision du Tribunal de refuser sa demande de pension d'invalidité ne pouvait être confirmée.

La juge Gauthier, J.C.A. (motifs concourants) : Pour ce qui concerne la norme de contrôle, la norme de la décision correcte n'était pas la norme applicable à l'interprétation que le Tribunal a faite de l'alinéa 21(2)a) de la Loi. La Cour suprême enseigne que la norme de la raisonabilité est présumée jouer lorsqu'un tribunal interprète sa loi constitutive ou une loi étroitement reliée à sa mission. Compte tenu de la jurisprudence subséquente à l'arrêt *Frye c. Canada (Procureur général)*, la présomption d'assujettissement à la norme de la décision raisonnable n'a pas été réfutée en l'espèce. L'interprétation proposée par le juge Ryer assurait que le régime de la Loi n'était pas vide de sens : les facteurs négligeables reliés au service ne peuvent pas être considérés comme suffisants pour donner droit à une pension au titre du régime. En revanche, permettre au demandeur de se prévaloir du mécanisme prévu à l'alinéa 21(2)a) lorsque les facteurs reliés au service sont importants donne effet à l'intention claire du législateur selon laquelle ce régime de prestations s'interprète de façon libérale, de manière à assurer que l'obligation de ce pays envers les membres des forces armées est remplie.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2.  
*Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, L.C. 1995, ch. 18, art. 3, 29.  
*Loi sur les pensions*, L.R.C. (1985), ch. P-6, art. 2, 3 « invalidité », 21(1),(2).

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Frye c. Canada (Procureur général)*, 2005 CAF 264 (quant à la norme de contrôle judiciaire); *Energie atomique du Canada limitée c. Wilson*, 2015 CAF 17, [2015] 4 R.C.F. 468; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895; *Mathew c. Canada*, 2005 CSC 55, [2005] 2 R.C.S. 643.

##### DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

*Frye c. Canada (Procureur général)*, 2005 CAF 264.

## CONSIDERED:

*Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559; *Attaran v. Canada (Attorney General)*, 2015 FCA 37, 380 D.L.R. (4th) 737; *Canadian Artists' Representation v. National Gallery of Canada*, 2014 SCC 42, [2014] 2 S.C.R. 197.

## REFERRED TO:

*John Doe v. Canada (Attorney General)*, 2004 FC 451, 249 F.T.R. 301; *Boisvert v. Canada (Attorney General)*, 2009 FC 735; *Hall v. Canada (Attorney General)*, 2011 FC 1431.

## AUTHORS CITED

Canada. Parliament. *House of Commons Debates*, 19th Parl., 2nd Sess., Vol. III (May 27, 1941) (Hon. W. L. MacKenzie King).

APPEAL from a Federal Court decision (2014 FC 310) dismissing the appellant's application for judicial review of a Veterans Review and Appeal Board decision refusing to grant the appellant's application for a disability pension pursuant to paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act* for the claimed condition of major depression. Appeal allowed.

## APPEARANCES

*Stephen B. Acker* and *Yael Wexler* for appellant.  
*Craig Collins-Williams* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD

*Faskin Martineau DuMoulin LLP*, Ottawa, for appellant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

[1] RYER J.A.: This is an appeal from a decision (2014 FC 310) of Mr. Justice de Montigny of the Federal Court (the Federal Court Judge) in which he dismissed an application for judicial review brought by Anne Cole. The decision under review was made by the Veterans Review and Appeal Board (the Board), pursuant to

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Attaran c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 37; *Front des artistes canadiens c. Musée des beaux-arts du Canada*, 2014 CSC 42, [2014] 2 R.C.S. 197.

## DÉCISIONS CITÉES :

*John Doe c. Canada (Procureur général)*, 2004 CF 451; *Boisvert c. Canada (Procureur général)*, 2009 CF 735; *Hall c. Canada (Procureur général)*, 2011 CF 1431.

## DOCTRINE CITÉE

Canada. Parlement. *Débats de la Chambre des communes*, 19<sup>e</sup> lég., 2<sup>e</sup> sess., vol. III (27 mai 1941) (L'hon. W. L. MacKenzie King).

APPEL d'une décision de la Cour fédérale (2014 CF 310) rejetant la demande de contrôle judiciaire présentée par l'appelante visant une décision du Tribunal des anciens combattants de rejeter sa demande de pension d'invalidité relative à une affection alléguée de dépression majeure conformément à l'alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions*. Appel accueilli.

## ONT COMPARU

*Stephen B. Acker* et *Yael Wexler* pour l'appelante.  
*Craig Collins-Williams* pour l'intimé.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Faskin Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L., s.r.l.*, Ottawa, pour l'appelante.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

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

[1] LE JUGE RYER, J.C.A. : Notre Cour est saisie d'un appel visant une décision (2014 CF 310) rendue par le juge de Montigny de la Cour fédérale (le juge de la Cour fédérale), par laquelle celui-ci a rejeté la demande de contrôle judiciaire présentée par M<sup>me</sup> Anne Cole (M<sup>me</sup> Cole). La décision attaquée avait été rendue par



section 29 of the *Veterans Review and Appeal Board Act*, S.C. 1995, c. 18 (the VRAB Act), on September 10, 2012. In it, the Board refused to grant Ms. Cole's application for a disability pension, pursuant to paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act*, R.S.C., 1985, c. P-6 (the *Pension Act*), for the claimed condition of major depression.

[2] Captain Cole's 21-year military career ended on February 1, 2007, when she was medically discharged on account of four conditions, including major depression and chronic dysthymia with obsessive compulsive traits.

[3] After her discharge, Ms. Cole made an application to the Department of Veterans Affairs (the DVA) for a disability pension in respect of her military service on account of her major depression. The DVA considered that her application was brought under paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act*, which reads as follows:

**21. ...**

Service in militia or reserve army and in peace time

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

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

[4] A disability pension in respect of peace time military service cannot be granted under paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act* unless the applicant's injury or disease (the claimed condition), or an aggravation thereof, "arose out of or was directly connected" with the applicant's military service. This language requires the applicant to

le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) (le Tribunal), en vertu de l'article 29 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, L.C. 1995, ch. 18 (la Loi sur le TACRA), le 10 septembre 2012. Aux termes de cette décision, le Tribunal avait rejeté la demande de pension d'invalidité relative à une affection alléguée de dépression majeure présentée par M<sup>me</sup> Cole, conformément à l'alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions*, L.R.C. (1985), ch. P-6 (la *Loi sur les pensions*).

[2] La carrière militaire de 21 ans de la capitaine Cole a pris fin le 1<sup>er</sup> février 2007, lorsqu'elle fut libérée pour raisons médicales parce qu'elle souffrait de quatre affections, dont une dépression majeure et une dysthymie chronique à caractère obsessionnel compulsif.

[3] Après sa libération, M<sup>me</sup> Cole a déposé une demande auprès du ministère des Anciens Combattants (le MAC) en vue d'obtenir une pension d'invalidité en ce qui concernait son service militaire fondée sur sa dépression majeure. Le MAC a conclu que la demande de M<sup>me</sup> Cole était faite en vertu de l'alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions*, qui est ainsi rédigé :

**21. [...]**

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

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

Milice active non permanente ou armée de réserve en temps de paix

[4] Une pension d'invalidité en ce qui concerne le service militaire en temps de paix ne peut être accordée sous le régime de l'alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions*, à moins que la blessure ou la maladie du demandeur (l'affection alléguée) — ou son aggravation — soit « consécutive ou rattachée directement » au service

establish a causal connection between the claimed condition and his or her military service.

[5] The record before the Board contained evidence that Ms. Cole's depression could be traced to factors related to her military service (military factors) and factors related to her personal life (personal factors).

[6] The Board rejected Ms. Cole's application for a disability pension on the basis that she failed to establish that the military factors caused or aggravated her claimed condition.

[7] In reviewing the Board's decision, the Federal Court Judge determined that the Board required Ms. Cole to establish that the military factors were the "primary cause" of the claimed condition. In upholding the Board's decision, he concluded that the Board made no reviewable error in using "primary cause" as the degree of causation required by the phrase "arose out of" in paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act*.

[8] For the reasons that follow, I am of the view that both the Board and the Federal Court Judge erred in their interpretation of the degree of causal connection required by the phrase "arose out of or was directly connected with" in relation to Ms. Cole's pension application.

[9] Because Ms. Cole's claimed condition was directly linked to both the military factors and the personal factors, the determinative issue in this appeal is the degree or extent of causal connection that is required to establish that her claimed condition "was directly connected with" her military service.

[10] In my view, that causal connection requirement will be satisfied if the military factors are established to have been a significant cause of her claimed condition. This is a lesser degree of causation than primary cause.

militaire du demandeur. Ce texte exige que le demandeur établisse un lien de causalité entre l'affection alléguée et son service militaire.

[5] Le dossier dont disposait le Tribunal comportait des éléments de preuve selon lesquels la dépression de M<sup>me</sup> Cole pouvait être rattachée à des facteurs découlant de son service militaire (facteurs militaires) et à des facteurs découlant de sa vie personnelle (facteurs personnels).

[6] Le Tribunal a rejeté la demande de pension d'invalidité de M<sup>me</sup> Cole, au motif qu'elle n'avait pas réussi à établir que les facteurs militaires avaient causé ou aggravé son affection alléguée.

[7] Le juge de la Cour fédérale, qui a examiné la décision du Tribunal a conclu que celui-ci avait exigé que M<sup>me</sup> Cole établisse que les facteurs militaires étaient la « cause principale » de l'affection alléguée. Le juge a confirmé la décision du Tribunal, en concluant que ce dernier n'avait commis aucune erreur susceptible de contrôle lorsqu'il avait utilisé le critère de la « cause principale » comme degré de causalité exigé par les mots « consécutive [à] » à l'alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions*.

[8] Par les motifs qui suivent, je suis d'avis que le Tribunal et le juge de la Cour fédérale ont tous deux commis une erreur dans leur interprétation du degré de causalité exigé par les mots « consécutive ou rattachée directement [à] » relativement à la demande de pension de M<sup>me</sup> Cole.

[9] Étant donné que l'affection alléguée de M<sup>me</sup> Cole était directement rattachée aux facteurs militaires et aux facteurs personnels, la question déterminante dans le présent appel est le degré ou l'étendue de causalité qui est requis pour établir que l'affection alléguée de M<sup>me</sup> Cole était « rattachée directement [à] » son service militaire.

[10] À mon avis, il sera satisfait à cette exigence de causalité s'il est établi que les facteurs militaires ont été une cause importante de l'affection alléguée de M<sup>me</sup> Cole. Il s'agit d'un degré de causalité moindre que celui de la cause principale.

[11] Because the Board failed to apply this lesser degree of causal connection in assessing whether Ms. Cole's claimed condition "was directly connected with" her military service, I would return this matter to the Board to make this determination using such lesser degree of causal connection.

## BACKGROUND

[12] In light of my conclusion that the outcome of this appeal is primarily a matter of statutory interpretation, a detailed review of the facts is not warranted.

[13] At all times that are relevant to this appeal, Ms. Cole was married to another member of the military. On a number of occasions during her military career, her husband was required to be away. These absences caused stress to Ms. Cole as she cared for the children of the marriage without assistance from her husband.

[14] It is not disputed that at the time of her release, Ms. Cole was suffering from major depression, which was the basis of her application for a disability pension in 2007 (appeal book, page 32).

[15] It is equally undisputed that, at all levels of review of her application, up to and including the review by the Board, there was cogent evidence to the effect that Ms. Cole's depression was grounded in both the military factors and the personal factors.

[16] The military factors included a number of work-related stressors and disappointments. Three work-related events caused Ms. Cole particular disappointment; namely, the failure to obtain a deployment to the former Yugoslavia in the mid-1990s, a less than outstanding personnel evaluation report in 1999 and the revocation of her approval for deployment to Washington in March of 2000. In addition, she was stressed by having to resort to the grievance procedure to remove the 1999 personnel evaluation report from her file.

[11] Étant donné que le Tribunal a omis d'appliquer ce degré moindre de causalité lorsqu'il a apprécié la question de savoir si l'affection alléguée de M<sup>me</sup> Cole était « rattachée directement [à] » son service militaire, je renverrais la présente affaire au Tribunal pour que celui-ci rende une nouvelle décision en utilisant ce degré moins strict quant au lien de causalité.

## LES FAITS

[12] Étant donné que j'ai conclu que l'issue du présent appel tenait principalement à une question d'interprétation des lois, il n'est pas nécessaire de procéder à un examen détaillé des faits.

[13] À toutes les époques pertinentes en l'espèce, M<sup>me</sup> Cole était mariée à un autre militaire. À plusieurs occasions au cours de sa carrière militaire, son époux a dû séjourner à l'extérieur. Ces absences étaient une source de stress pour M<sup>me</sup> Cole, parce qu'elle devait s'occuper des enfants du mariage sans l'aide de son époux.

[14] Il est constant qu'au moment de sa libération, M<sup>me</sup> Cole souffrait d'une dépression majeure, sur laquelle était fondée sa demande de pension d'invalidité en 2007 (dossier d'appel, à la page 32).

[15] Il est également constant qu'à tous les stades de la procédure d'examen de sa demande, jusqu'à l'intervention du Tribunal inclusivement, il y avait une preuve convaincante que la dépression de M<sup>me</sup> Cole avait été causée par des facteurs militaires et par des facteurs personnels.

[16] Les facteurs militaires comprenaient plusieurs facteurs de stress et de déceptions découlant du travail. Trois incidents liés au travail avaient donné lieu à une déception particulière chez M<sup>me</sup> Cole; à savoir, le défaut d'obtenir un déploiement en ex-Yougoslavie au milieu des années 1990, un rapport d'appréciation du personnel plutôt ordinaire en 1999, et la révocation de son approbation aux fins d'un déploiement à Washington en mars 2000. De plus, elle avait été stressée par le fait de devoir recourir à la procédure de règlement des griefs en vue de faire retirer de son dossier le rapport d'appréciation du personnel de 1999.

[17] The personal factors included a difficult childhood and personality traits. With regard to personality traits, the evidence indicated that Ms. Cole has difficulties coping with relatively minor disappointments, suffers from a dysthymic disorder and has a maladaptive personality, predisposing her to depression.

## PROCEDURAL HISTORY

[18] By correspondence dated July 10, 2007, the DVA refused to grant Ms. Cole's application for a disability pension under paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act*. In that correspondence, the DVA stated:

A review of your service medical records indicate that you were diagnosed and treated for Major Depression during your service period. However, there is a lack of documented and objective evidence to show that your military service duties or any other service factors caused or contributed to the development and/or aggravation (permanent worsening) of the claimed condition. [Emphasis added.]

[19] Dissatisfied with this decision, Ms. Cole asked for a review of it by an entitlement review panel, as permitted under the VRAB Act. In upholding the denial of her disability pension application, the entitlement review panel, on June 17, 2008, stated:

After having reviewed all of the evidence, the Board cannot conclude that service factors were the causative factors of the claimed condition and cannot see a permanent worsening from these factors. The Board cannot conclude that pension entitlement is indicated. [Emphasis added.]

[20] In July of 2012, Ms. Cole appealed the entitlement review panel's decision to the Board. In denying the appeal, the Board made the following findings:

The onus is on the Appellant to demonstrate to the Board that military factors caused and/or aggravated the claimed condition....

[17] Les facteurs personnels comprenaient une enfance difficile et des traits de personnalité. Pour ce qui concerne les traits de personnalité, il ressortait des preuves que M<sup>me</sup> Cole avait des difficultés à composer avec des déceptions relativement mineures, qu'elle souffrait d'un trouble dysthymique, et qu'elle avait une personnalité mal adaptée, ce qui la prédisposait à la dépression.

## PROCÉDURES

[18] Par correspondance datée du 10 juillet 2007, le MAC a refusé la demande de pension d'invalidité que M<sup>me</sup> Cole avait faite aux termes de l'alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions*. Dans cette correspondance, le MAC a affirmé :

[TRADUCTION] L'examen de vos dossiers médicaux relatifs au service indique qu'on vous a diagnostiqué une dépression majeure, pour laquelle vous avez été traitée, pendant votre période de service. Toutefois, il manque d'éléments de preuve documentés et objectifs démontrant que les fonctions afférentes à votre service militaire ou d'autres facteurs liés à votre service ont causé le développement de l'affection alléguée et/ou son aggravation (permanente) ou y ont contribué. [Non souligné dans l'original.]

[19] Insatisfaite de cette décision, M<sup>me</sup> Cole en a demandé le réexamen par un comité de révision des décisions relatives à l'admissibilité, comme le permet la Loi sur le TACRA. Le comité de révision a confirmé le rejet de sa demande de pension d'invalidité le 17 juin 2008, en affirmant :

[TRADUCTION] Après avoir examiné tous les éléments de preuve, le Tribunal ne peut pas conclure que des facteurs liés au service ont causé l'affection alléguée et ne peut pas constater d'aggravation permanente causée par ces facteurs. Le Tribunal ne peut pas conclure qu'un droit à pension est indiqué. [Non souligné dans l'original.]

[20] En juillet 2012, M<sup>me</sup> Cole a interjeté appel de la décision du comité de révision des décisions relatives à l'admissibilité auprès du Tribunal. Le Tribunal a rejeté l'appel, en tirant les conclusions suivantes :

[TRADUCTION] Le fardeau incombe à l'appelante de démontrer au Tribunal que des facteurs militaires ont causé et/ou aggravé l'affection alléguée [...]

However, the Board was not convinced that these work issues were the source of her depression....

While work stressors are noted, they do not appear to take prevalence in the treatment sessions....

However, without the evidence to establish that service factors caused or aggravated the claimed condition, the Board is regrettably unable to deliver a more favourable response at this time. [Emphasis added.]

[21] Ms. Cole applied to the Federal Court to review the Board's decision. The Federal Court Judge dismissed the application on the basis that the evidence before the Board was sufficient to support its conclusion that Ms. Cole's "medical condition was not caused by her military service" [at paragraph 50].

[22] In paragraph 25 of his reasons, the Federal Court Judge framed the issue before him as follows:

The sole issue before the Appeal Panel was whether the Applicant had established that her disability arose out of or was directly connected to her military service. This issue involves both the interpretation of the Appeal Panel's enabling statutes and the application of the law to the facts. This Court and the Federal Court of Appeal have confirmed on a number of occasions that the Appeal Board's weighing of the evidence and interpretation of its statutory scheme is reviewable on a standard of reasonableness.

[23] Although the Federal Court Judge acknowledged that the issue before him included the interpretation of the *Pension Act*, this excerpt from his reasons indicates that, in determining the standard of review, he characterized the question before him as one of mixed fact and law in respect of which there was no readily extricable legal issue of statutory interpretation.

[24] The Federal Court Judge addressed Ms. Cole's assertion that the Board erred by failing to explain its determination of the appropriate standard of causation mandated by the phrase "arose out of or was directly connected with" and how that standard applied to

Toutefois, le Tribunal n'a pas été convaincu que ces problèmes liés au travail avaient été la source de sa dépression [...]

Bien que des facteurs de stress liés au travail soient notés, ils ne semblent pas jouer un rôle prépondérant lors des séances de traitement [...]

Toutefois, sans la preuve permettant d'établir que des facteurs liés au service ont causé ou aggravé l'affection alléguée, le Tribunal ne peut malheureusement pas donner une réponse plus favorable à ce stade. [Non souligné dans l'original.]

[21] M<sup>me</sup> Cole a demandé à la Cour fédérale d'examiner la décision du Tribunal. Le juge de la Cour fédérale a rejeté la demande au motif que les éléments de preuve dont disposait le Tribunal allaient dans le sens de sa conclusion selon laquelle « l'affection médicale de [Mme Cole] ne découlait pas de son service militaire » [au paragraphe 50].

[22] Au paragraphe 25 de ses motifs, le juge de la Cour fédérale a formulé ainsi la question dont il était saisi :

La seule question que devait trancher le comité d'appel était de savoir si la demanderesse avait établi que son invalidité était consécutive à son service militaire ou y était rattachée directement. Pour trancher cette question, il faut interpréter la loi habilitante du comité d'appel et appliquer le droit aux faits. Notre Cour et la Cour d'appel fédérale ont confirmé à de nombreuses reprises que l'appréciation des éléments de preuve par le comité d'appel et l'interprétation qu'il fait de sa loi habilitante sont assujetties à la norme de la décision raisonnable.

[23] Bien que le juge de la Cour fédérale ait reconnu que la question dont il était saisi concernait notamment l'interprétation de la *Loi sur les pensions*, il ressort de l'extrait précité de ses motifs que, lorsqu'il a déterminé la norme de contrôle qu'il devait appliquer, il a qualifié la question dont il était saisi de question mélangée de fait et de droit qui ne soulevait aucune question d'interprétation des lois facilement isolable.

[24] Le juge de la Cour fédérale a discuté la thèse de M<sup>me</sup> Cole selon laquelle le Tribunal avait commis une erreur en omettant d'expliquer comment il avait conclu quelle norme de causalité correspondait à l'expression « consécutive ou rattachée directement [à] » et comment

Ms. Cole's circumstances. In doing so, he acknowledged that by virtue of section 2 of the *Pension Act* and section 3 of the VRAB Act (reproduced below), paragraph 21(2)(a) must be given a broad and generous interpretation.

[25] At paragraphs 34 to 36 of his reasons, the Federal Court Judge stated:

It is clear that the disease or injury (or the aggravation thereof) need not be directly connected to the military service, as the connecting word “or” is used in paragraph 21(2)(a) to link “directly connected” with “arose out of”. At the same time, it would clearly not be sufficient for a claimant to solely show that he or she was serving in the armed forces at the time, as it would presumably be if the claim was made pursuant to paragraph 21(1)(a). This is precisely the conclusion reached by the Federal Court of Appeal in *Canada (Attorney General) v Frye*, 2005 FCA 264. In that case, the Court found that “... while it is not enough that the person was serving in the armed forces at the time, the causal nexus that a claimant must show between the death or injury and military service need be neither direct nor immediate” (at para 29). See also *Bradley v Canada (Attorney General)*, 2011 FC 309; *Hall v Canada (Attorney General)*, 2011 FC 1431.

In other words, I agree with the Applicant that paragraph 21(2)(a) does not require proof of a direct connection, but I disagree that some kind of causal connection would be sufficient or that military service was among the contributing causes of her disability [emphasis in original]. It seems to me that the words “arising out of” and the overall context of the statute call for something more than some nexus or causal connection, and require that the military service be the main and prevalent cause of the disease or injury, or at the very least a significant factor [emphasis added by Justice Rye]. Another way of putting it might be to say that the injury or disease would not have occurred but for the military service. [Emphasis in original.]

This is precisely the standard that the Appeal Board applied in its decision. Even though the Appeal Board did not state explicitly the causation paradigm it was applying, it emerges from its analysis (and especially from the two quotes reproduced at paragraph 22 of these reasons) that it was not convinced the Applicant would not be suffering from major depression had it not been for the work stressors and the workplace difficulties she encountered through her military career. This interpretation of paragraph 21(2)(a) was clearly reasonable and consistent with the prevailing jurisprudence on this issue. The Appeal Board was not requiring the Applicant

cette norme s'appliquait à la situation de M<sup>me</sup> Cole. Le juge de la Cour fédérale a ainsi reconnu que l'article 2 de la *Loi sur les pensions* et l'article 3 de la *Loi sur le TACRA* (reproduits ci-dessous) appelaient une interprétation libérale et générale de l'alinéa 21(2)(a).

[25] Aux paragraphes 34 à 36 de ses motifs, le juge de la Cour fédérale a observé :

Il est clair que la maladie ou la blessure (ou leur aggravation) doit être directement liée au service militaire, comme en témoigne la conjonction « ou » à l'alinéa 21(2)(a) qui vient lier l'expression « rattachée directement » à « consécutive ». En même temps, il va de soi qu'un demandeur ne pourrait se contenter de démontrer qu'il servait dans les Forces armées durant la période pertinente, ce qui est implicite si la demande est présentée au titre de l'alinéa 21(1)(a). C'est précisément la conclusion à laquelle la Cour d'appel fédérale est parvenue dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c Frye*, 2005 CAF 264. Dans cette affaire, la Cour a estimé que « [...] même s'il ne suffit pas de prouver que la personne servait dans les Forces armées à l'époque, il n'est pas nécessaire que le demandeur établisse un lien de causalité direct ou immédiat entre le décès ou la blessure et le service militaire » (au paragraphe 29). Voir également *Bradley c Canada (Procureur général)*, 2011 CF 309; *Hall c Canada (Procureur général)*, 2011 CF 1431.

En d'autres termes, je conviens avec la demanderesse que l'alinéa 21(2)(a) n'exige pas de prouver un lien direct, mais je ne pense pas qu'il suffise d'établir une certaine forme de lien de causalité ou que le service militaire ait été l'une des causes qui ont contribué à son invalidité [souligné dans l'original]. Il me semble, que le terme « consécutive » et le contexte général de la loi exigent qu'il soit démontré davantage qu'un certain lien ou rapport causal, et que le service militaire doit être la cause principale ou prédominante de la maladie ou de la blessure, ou à tout le moins avoir joué un rôle significatif [soulignement ajouté par le juge Rye]. On pourrait sans doute tout aussi bien dire qu'il doit être établi que la blessure ou la maladie ne serait pas survenue n'eût été le service militaire. [Souligné dans l'original.]

C'est exactement la norme que le comité d'appel a appliquée dans sa décision. Bien qu'il n'ait pas explicitement énoncé le concept de causalité qu'il a retenu, il ressort de son analyse (et notamment des deux extraits reproduits au paragraphe 22 des présents motifs) qu'il n'était pas convaincu que la demanderesse ne souffrirait pas de toute façon de dépression majeure si elle n'avait pas été exposée aux facteurs de stress liés à son travail et les difficultés professionnelles rencontrées tout au long de sa carrière militaire. L'interprétation de l'alinéa 21(2)(a) était manifestement raisonnable et conforme à la jurisprudence applicable en cette matière. Contrairement à

to prove sole or direct causation, as alleged by the Applicant, but was looking for evidence that the military factors played a primary or major role in the aggravation or onset of her claimed condition. In doing so, the Appeal Board made no reviewable error. [Emphasis added.]

[26] These paragraphs make it clear that the Federal Court Judge was considering the causative requirements of only the words “arose out of” and not the words “directly connected with” in paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act*. In paragraph 35 of his reasons, he appears to conclude that “arose out of” required military service to be “the main or prevalent cause” or “at the very least a significant factor.” However, in paragraph 36 he concludes that the Board interpreted “arose out of” as requiring Ms. Cole’s military service to be the “primary or major cause” of her depression, and then found that in using that interpretation, the Board made no reviewable error.

[27] In dismissing Ms. Cole’s application on the basis that the Board had sufficient evidence before it that Ms. Cole’s claimed condition—her depression—was not caused by her military service, the Federal Court Judge reiterated his conclusion that the phrase “arose out of or was directly connected with” requires a “primary cause” degree or level of causation.

## ISSUES

[28] In reviewing a decision of the Federal Court in an application for judicial review of the decision of an administrative tribunal, this Court must determine whether the reviewing court correctly determined the standard of review by which it reviewed the decision of the tribunal. (See *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559, at paragraphs 45 to 47.) If so, then this Court must determine whether the reviewing court correctly applied the appropriate standard. In this regard, the

ce qu’elle affirme, le comité d’appel n’attendait pas d’elle qu’elle établisse un lien causal unique ou direct, mais qu’elle prouve que les facteurs militaires avaient joué un rôle principal ou majeur dans l’aggravation ou l’apparition de l’affection alléguée. Ce faisant, le comité d’appel n’a commis aucune erreur susceptible de contrôle. [Soulignement ajouté.]

[26] Il ressort clairement de ces passages que le juge de la Cour fédérale examinait seulement les exigences relatives au lien de causalité au regard des mots « consécutive [à] », et non celles au regard des mots « rattachée directement [à] », toutes deux employées à l’alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions*. Au paragraphe 35 de ses motifs, il semble conclure que « consécutive [à] » exigeait que le service militaire soit « la cause principale ou prédominante » ou « à tout le moins [qu’il ait] joué un rôle significatif ». Toutefois, au paragraphe 36, il conclut que le Tribunal a interprété « consécutive à » comme exigeant que le service militaire de M<sup>me</sup> Cole soit la « cause principale ou majeure » de sa dépression, puis il conclut qu’en retenant cette interprétation, le Tribunal n’a commis aucune erreur susceptible de contrôle.

[27] Lorsqu’il a rejeté la demande de M<sup>me</sup> Cole au motif que le Tribunal disposait de suffisamment d’éléments de preuve pour pouvoir conclure que l’affection alléguée de M<sup>me</sup> Cole — sa dépression — n’avait pas été causée par son service militaire, le juge de la Cour fédérale a réitéré sa conclusion selon laquelle l’expression « consécutive ou rattachée directement [à] » exige un degré ou niveau de causalité correspondant à une « cause principale ».

## QUESTIONS EN LITIGE

[28] La Cour, lorsqu’elle examine une décision de la Cour fédérale par laquelle cette dernière statue sur une décision d’un tribunal administratif, doit rechercher si la cour réformatrice a retenu la norme de contrôle appropriée à l’égard de la décision du tribunal administratif (voir *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, aux paragraphes 45 à 47). Dans l’affirmative, la Cour doit alors rechercher si la cour réformatrice a appliqué correctement la norme appropriée. À cet égard, on dit souvent

appellate court is often described as “step[ping] into the shoes” of the reviewing court (see *Attaran v. Canada (Attorney General)*, 2015 FCA 37, 380 D.L.R. (4th) 737, at paragraph 9).

[29] If this Court determines that the Federal Court Judge has incorrectly determined or applied the applicable standard, then we must intervene and conduct the necessary review.

[30] In conducting his review, the Federal Court Judge determined that there were two issues before the Board which, in my view, may be summarized as follows:

- (a) whether the Board erred in interpreting the phrase “arose out of or was directly connected with”, in paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act*, as requiring an applicant for a disability pension to establish that his or her military service was the primary cause of the claimed condition (the interpretative issue); and
- (b) whether the Board erred in assessing the evidence and in finding that Ms. Cole is not entitled to a pension under paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act* (the application of evidence issue).

[31] Thus, the issues in this appeal are:

- (a) Did the Federal Court Judge err in selecting reasonableness as the standard of review with respect to the interpretative issue?
- (b) If correctness is the required standard of review with respect to the interpretative issue, what is the correct interpretation of the causal connection requirement of the phrase “directly connected with” in paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act*?

que la Cour d’appel [fédérale] « se [met] à la place » de la cour réformatrice (voir *Attaran c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 37, au paragraphe 9).

[29] Si notre Cour conclut que le juge de la Cour fédérale a commis une erreur dans le choix de la norme de contrôle ou dans son application, elle doit intervenir et procéder au contrôle nécessaire.

[30] Lorsqu’il a effectué son contrôle, le juge de la Cour fédérale a conclu que le Tribunal avait été saisi de deux questions, que l’on peut résumer ainsi :

- a) le Tribunal a-t-il commis une erreur lorsqu’il a interprété les mots « consécutive ou rattachée directement [à] », à l’alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions*, comme exigeant que le demandeur d’une pension d’invalidité établisse que son service militaire a été la cause principale de l’affection alléguée (la question d’interprétation)?
- b) le Tribunal a-t-il commis une erreur lorsqu’il a apprécié les éléments de preuve et a conclu que M<sup>me</sup> Cole n’avait pas droit à une pension sous le régime de l’alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions* (la question relative à l’application de la loi aux éléments de preuve)?

[31] En conséquence, les questions à trancher dans le présent appel sont les suivantes :

- a) Le juge de la Cour fédérale a-t-il commis une erreur lorsqu’il a conclu que la norme de contrôle applicable à la question d’interprétation était la norme de la décision raisonnable?
- b) Si la norme de contrôle applicable à la question d’interprétation est la norme de la décision correcte, quelle est l’interprétation correcte de l’exigence de causalité correspondant aux mots « rattachée directement [à] » à l’alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions*?



- (c) If reasonableness is the required standard of review with respect to the interpretative issue, was the primary cause interpretation of the causal connection requirement of the phrase “directly connected with”, in paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act*, reasonable?
- (d) Did the Board err in its determination of the application of evidence issue?
- c) Si la norme de contrôle applicable à la question d’interprétation est la norme de la décision raisonnable, l’interprétation des mots « rattachée directement [à] » à l’alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions* comme exigeant une causalité correspondant au critère de la cause principale était-elle raisonnable?
- d) Le Tribunal a-t-il commis une erreur dans son application de la loi aux éléments de preuve?

## ANALYSIS

- A. Did the Federal Court Judge select the correct standard of review with respect to the interpretative issue?

*Statutory context*

[32] Subsections 21(1) and (2) of the *Pension Act* permit awards of pensions in respect of military service. The relevant portions of those provisions read as follows:

Service during war, or special duty service

**21.** (1) In respect of service rendered during World War I, service rendered during World War II other than in the non-permanent active militia or the reserve army, service in the Korean War, service as a member of the special force, and special duty service,

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

(b) where a member of the forces dies as a result of an injury or disease or an aggravation thereof that was attributable to or was incurred during such military service, a pension shall be awarded in respect of the member in accordance with the rates set out in Schedule II;

...

## ANALYSE

- A. Le juge de la Cour fédérale a-t-il retenu la norme de contrôle correcte relativement à la question d’interprétation?

*Les textes législatifs pertinents*

[32] Les paragraphes 21(1) et (2) de la *Loi sur les pensions* permettent d’accorder des pensions pour le service militaire. Les parties pertinentes de ces dispositions disposent :

**21.** (1) Pour le service accompli pendant la Première Guerre mondiale ou la Seconde Guerre mondiale, sauf dans la milice active non permanente ou dans l’armée de réserve, le service accompli pendant la guerre de Corée, le service accompli à titre de membre du contingent spécial et le service spécial :

Service pendant la guerre ou en service spécial

a) des pensions sont, sur demande, accordées aux membres des forces ou à leur égard, conformément aux taux prévus à l’annexe I pour les pensions de base ou supplémentaires, en cas d’invalidité causée par une blessure ou maladie — ou son aggravation — survenue au cours du service militaire ou attribuable à celui-ci;

b) des pensions sont accordées à l’égard des membres des forces, conformément aux taux prévus à l’annexe II, en cas de décès causé par une blessure ou maladie — ou son aggravation — survenue au cours du service militaire ou attribuable à celui-ci;

[...]

Service in militia or reserve army and in peace time

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

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

(b) where a member of the forces dies as a result of an injury or disease or an aggravation thereof that arose out of or was directly connected with such military service, a pension shall be awarded in respect of the member in accordance with the rates set out in Schedule II;

[33] In interpreting these and any other provisions of the *Pension Act*, it is important to consider and apply the interpretative mandate contained in section 2 of the *Pension Act*, which reads as follows:

Construction

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

[34] A similar interpretative mandate is contained in section 3 of the VRAB Act, which reads as follows:

Construction

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

[35] Subsection 21(1) of the *Pension Act* applies in respect of services rendered during war or special duty

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

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

b) des pensions sont accordées à l'égard des membres des forces, conformément aux taux prévus à l'annexe II, en cas de décès causé par une blessure ou maladie — ou son aggravation — consécutive ou rattachée directement au service militaire;

[33] Lorsque l'on interprète ces dispositions et toutes les autres dispositions de la *Loi sur les pensions*, il importe de prendre en compte et d'appliquer la directive d'interprétation énoncée à l'article 2 de la *Loi sur les pensions*, qui est ainsi rédigé :

2. Les dispositions de la présente loi s'interprètent d'une façon libérale afin de donner effet à l'obligation reconnue du peuple canadien et du gouvernement du Canada d'indemniser les membres des forces qui sont devenus invalides ou sont décédés par suite de leur service militaire, ainsi que les personnes à leur charge.

[34] Une directive d'interprétation similaire est énoncée à l'article 3 de la Loi sur le TACRA, qui dispose :

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

[35] Le paragraphe 21(1) de la *Loi sur les pensions* vise le service accompli durant la guerre et au service

Milice active non permanente ou armée de réserve en temps de paix

Règle d'interprétation

Principe général

service. The language in subsection 21(1) of the *Pension Act* requires that the injury, disease or death of a serviceman or woman and his or her wartime or special duty military service must be “attributable to” or “incurred during” such military service. This level of connectivity has been referred to as the “insurance principle”, reflecting a desire on the part of Parliament to provide “full coverage” pension protection to men and women exposed to risks when serving their country during wartime or special duty service (see May 27, 1941, Hansard [*House of Commons Debates*, 19th Parl., 2nd Sess., Vol. III], at page 3167). Thus, the phrase “attributable to” contemplates a degree of causal connection between the death, injury or disease and the wartime or special duty service, while the phrase “was incurred during” contemplates only a temporal connection.

[36] Subsection 21(2) of the *Pension Act* applies in respect of service in the militia or reserve army in peace time. The connectivity language in subsection 21(2) of the *Pension Act* with respect to injury, disease or death of a serviceman or woman and his or her peace time military service is “arose out of or was directly connected with” such military service. This language was introduced in 1941, reflecting Parliament’s intention to provide less than “full coverage” pension protection in respect of risks to which men and women may be exposed when serving their country in peace time. Thus, it appears that the phrase “arose out of or was directly connected with” requires a higher degree of causal connection between the death, injury or disease and the peace time military service than is required by the phrase “attributable to or incurred during” in subsection 21(1) of the *Pension Act*.

#### *The paragraph 21(2)(a) requirements*

[37] Establishing entitlement to a disability pension under paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act* is a four-step process:

spécial. Les dispositions du paragraphe 21(1) de la *Loi sur les pensions* exigent que la blessure, la maladie ou le décès d’un militaire et son service militaire accompli durant la guerre ou en service spécial soient « survenu[s] au cours » de ce service militaire ou soient « attribuable[s] à celui-ci ». Ce degré de causalité a été désigné comme le [TRADUCTION] « principe de l’assurance », traduisant le désir du législateur d’assurer, en fait de protection par voie de prestations, une [TRADUCTION] « couverture complète » aux hommes et aux femmes qui ont été exposés à des risques alors qu’ils servaient leur pays pendant la guerre ou en service spécial (voir le Hansard [*Débats de la Chambre des communes*, 19<sup>e</sup> lég., 2<sup>e</sup> sess., vol. III], à la page 3237, 27 mai 1941). Ainsi, les mots « attribuable à » évoquent un degré de causalité entre, d’une part, le décès, la blessure ou la maladie, et d’autre part, le service pendant la guerre ou le service spécial, tandis que les mots « survenue au cours » évoquent seulement un lien temporel.

[36] Le paragraphe 21(2) de la *Loi sur les pensions* s’applique relativement au service dans la milice ou dans l’armée de réserve en temps de paix. Au paragraphe 21(2) de la *Loi sur les pensions*, le lien entre la blessure, la maladie ou le décès d’un militaire et son service militaire en temps de paix est évoqué par l’expression « consécutive ou rattachée directement [à] » ce service militaire. La disposition comportant cette expression a été promulguée en 1941, et elle traduit l’intention du législateur d’assurer, en fait de protection au moyen de prestations, moins qu’une [TRADUCTION] « couverture complète » relativement aux risques auxquels des hommes et des femmes peuvent être exposés alors qu’ils servent leur pays en temps de paix. Ainsi, il appert que les mots « consécutive ou rattachée directement [à] » exigent un degré plus élevé de causalité entre, d’une part, le décès, la blessure ou la maladie, et d’autre part, le service militaire en temps de paix, que ce qu’exigent les mots « survenue au cours [...] ou attribuable à » au paragraphe 21(1) de la *Loi sur les pensions*.

#### *Les exigences de l’alinéa 21(1)a)*

[37] L’établissement du droit à une pension d’invalidité en vertu de l’alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions* est un processus comportant quatre étapes :

- |   |   |
|---|---|
| (a) Step one requires the applicant to demonstrate that he or she has a claimed condition—an injury or disease, or an aggravation thereof.                                | a) La première étape exige que le demandeur démontre qu’il a une affection alléguée — une blessure ou une maladie ou une aggravation de celle-ci.                         |
| (b) Step two requires the applicant to demonstrate that the claimed condition “arose out of or was directly connected with” his or her service as a member of the forces. | b) La deuxième étape exige que le demandeur démontre que l’affection alléguée est « consécutive ou rattachée directement [à] » son service en tant que membre des forces. |
| (c) Step three requires the applicant to establish that he or she suffers from a disability.  | c) La troisième étape exige que le demandeur établisse qu’il souffre d’une invalidité.  |
| (d) Step four requires the applicant to establish that his or her disability resulted from a military service-related claimed condition.                                  | d) La quatrième étape exige que le demandeur établisse que son invalidité découle d’une affection alléguée reliée au service militaire.                                   |

[38] While there is no statutory mandate to conduct the inquiry in this sequence, it seems logical to me, in the particular circumstances of this case, that the establishment of the existence of the claimed condition would precede the establishment of the existence of the disability. Indeed, this approach appears to have been followed by the Board in the instant circumstances.

[38] La loi n’exige pas que la recherche soit menée selon cette séquence, mais il me paraît logique, dans les circonstances particulières de l’espèce, que l’établissement de l’existence de l’affection alléguée précède l’établissement de l’existence de l’invalidité. D’ailleurs, le Tribunal semble avoir adopté cette démarche en l’espèce.

[39] Disability is defined in subsection 3(1) of the *Pension Act* as follows:

[39] Le paragraphe 3(1) de la *Loi sur les pensions* définit ainsi le mot « invalidité » :

Definitions 3. ...

3. [...]

Définitions

“disability” “disability” means the loss or lessening of the power to will and to do any normal mental or physical act;  
« invalidité »

« invalidité » La perte ou l’amoidrissement de la faculté de vouloir et de faire normalement des actes d’ordre physique ou mental.  
« invalidité » “disability”

This definition of disability is important as it is a distinct element that must be established in step three and must not be conflated with the claimed condition that the applicant must establish in step one.

Cette définition de l’invalidité est importante, car il s’agit d’un élément distinct qui doit être établi à la troisième étape et qui ne doit pas être confondu avec l’affection alléguée que le demandeur doit établir à la première étape.

[40] Steps one and three require factual determinations as to the existence of the claimed condition and the disability. In the circumstances under consideration, there is no issue as to whether Ms. Cole suffers from major depression—the claimed condition—as it was one of the reasons for her discharge from the forces. However, there was no finding with respect to step three

[40] Les première et troisième étapes exigent des déterminations de faits quant à l’existence de l’affection alléguée et de l’invalidité. En l’espèce, il est constant que M<sup>me</sup> Cole souffre d’une dépression majeure — l’affection alléguée — puisqu’il s’agissait de l’une des raisons pour lesquelles elle avait été libérée des forces. Toutefois, il n’y a eu aucune conclusion relativement

because the Board found that the requirements of step two had not been fulfilled.

[41] Both of steps two and four contain causal connection requirements. In step four, the applicant must show a causal connection between the military service-related claimed condition, established in steps one and two, and the applicant's disability that is established in step three. The nature and extent of this causal connection requirement are not in issue in this appeal. The Board never got to step three because it determined that Ms. Cole had not established the causal connection required by step two.

*What standard of review did the Federal Court Judge select: correctness or reasonableness?*

[42] In paragraph 25 of his reasons, the Federal Court Judge determined that the issue before the Board "was whether the Applicant had established that her disability arose out of or was directly connected to her military service" (my emphasis). With respect, this formulation of the issue conflated the "injury or disease", the claimed condition that is required to be established in step one of the disability pension entitlement process, with the "disability" that must be established in step three of that process.

[43] The Federal Court Judge went on to state that the resolution of the issue that he formulated involves both an interpretation of the *Pension Act* and the application of that interpretation to the facts. In referring to both the interpretation and application of the legal standard as part of a single issue, it appears to me that the Federal Court Judge concluded that the issue before the Board was one of mixed fact and law, which typically attracts review on the standard of reasonableness.

[44] Applying the reasonableness standard to questions of mixed fact and law is usually appropriate, but may not be if the interpretation of the applicable legal

à la troisième étape, parce que le Tribunal a conclu qu'il n'avait pas été satisfait aux exigences de la deuxième étape.

[41] Les deuxième et quatrième étapes exigent toutes deux un lien de causalité. À la quatrième étape, le demandeur doit démontrer un lien de causalité entre l'affection alléguée reliée au service militaire, établie aux première et deuxième étapes, et l'invalidité du demandeur qui est établie à la troisième étape. La nature et la portée de cette exigence de causalité ne sont pas en cause dans le présent appel. Le Tribunal n'est pas parvenu à la troisième étape parce qu'il a conclu que M<sup>me</sup> Cole n'avait pas établi le lien de causalité exigé à la deuxième étape.

*Quelle norme de contrôle le juge de la Cour fédérale a-t-il retenue : la norme de la décision correcte ou celle de la décision raisonnable?*

[42] Au paragraphe 25 de ses motifs, le juge de la Cour fédérale a conclu que la question dont le Tribunal avait été saisi « était de savoir si la demanderesse avait établi que son invalidité était consécutive à son service militaire ou y était rattachée directement » (non souligné dans l'original). Avec égards, cette formulation de la question confondait la « blessure ou maladie » — l'affection alléguée qui doit être établie à la première étape du processus d'établissement du droit à une pension d'invalidité — avec l'« invalidité », laquelle doit être établie à la troisième étape de ce processus.

[43] Le juge de la Cour fédérale a ensuite observé que, pour résoudre la question qu'il avait formulée, il fallait interpréter la *Loi sur les pensions* et appliquer cette interprétation aux faits. En évoquant l'interprétation et l'application du critère légal comme faisant partie d'une seule et même question, je crois que le juge de la Cour fédérale a conclu que la question dont le Tribunal avait été saisi était une question mélangée de fait et de droit, qui commande généralement un examen selon la norme de la raisonnable.

[44] Il est habituellement approprié d'appliquer la norme de la décision raisonnable aux questions mélangées de fait et de droit, mais il peut en aller autrement

provision is in dispute and is discrete enough to be analysed separately.

[45] The interpretation of the phrase “arose out of or was directly connected with” in paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act* is a question of law that was in dispute before the Board. In my view, that question was a discrete question of law capable of being considered separately. Indeed, the Federal Court Judge did deal with the interpretation of this phrase in paragraphs 28 to 36 of his reasons when he considered the appropriate level of causal connection that was required under paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act*. However, in doing so, the Federal Court Judge applied the reasonableness standard, not the correctness standard, in his review of the Board’s interpretation of this phrase.

*The correct standard of review: correctness or reasonableness?*

[46] Before this Court, the appellant argued that this interpretative question should be reviewed on the standard of correctness. The respondent agreed that with respect to pure questions of law, including those readily extricable from questions of mixed fact and law, correctness should be the standard.

[47] While recent jurisprudence tends to provide deference to experienced tribunals when they interpret their “home statute”, this is not a rule of universal application. In *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, the Supreme Court of Canada held that if prior jurisprudence has satisfactorily determined the applicable standard of review, with respect to a particular category of question, it is unnecessary to engage in any further standard of review analysis.

[48] In particular, in paragraph 62 of *Dunsmuir*, Justices Bastarache and LeBel, speaking for the majority, stated:

lorsque l’interprétation de la disposition législative applicable est controversée et que cette interprétation constitue une question assez distincte pour pouvoir être analysée séparément.

[45] L’interprétation des mots « consécutive ou rattachée directement [à] » à l’alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions* est une question de droit qui était controversée devant le Tribunal. À mon avis, il s’agissait d’une question de droit distincte susceptible d’être examinée séparément. De fait, le juge de la Cour fédérale a discuté de l’interprétation de cette expression aux paragraphes 28 à 36 de ses motifs lorsqu’il a examiné la question du degré de causalité qui était exigé aux termes de l’alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions*. Toutefois, ce faisant, le juge de la Cour fédérale a appliqué la norme de la décision raisonnable, et non celle de la décision correcte, dans le cadre de son examen de l’interprétation que le Tribunal avait faite de ce membre de phrase.

*La norme de contrôle applicable : la norme de la décision correcte ou celle de la décision raisonnable?*

[46] Devant la Cour, l’appelante a soutenu que cette question d’interprétation devait être examinée selon la norme de la décision correcte. L’intimé a convenu qu’à l’égard des pures questions de droit, y compris celles qui peuvent être facilement isolées des questions mélangées de fait et de droit, c’est généralement la norme de la décision correcte qui s’applique.

[47] Bien que la jurisprudence récente tende à préconiser la retenue à l’égard des tribunaux expérimentés lorsqu’ils interprètent leur « loi constitutive », il ne s’agit pas d’une règle d’application universelle. L’arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, rendu par la Cour suprême du Canada, enseigne que, si la jurisprudence détermine déjà de manière satisfaisante quelle est la norme de contrôle applicable relativement à une catégorie de questions en particulier, il n’est pas nécessaire de pousser plus loin l’analyse de la norme de contrôle.

[48] En particulier, au paragraphe 62 de l’arrêt *Dunsmuir*, les juges Bastarache et LeBel, s’exprimant au nom de la majorité, ont observé :

In summary, the process of judicial review involves two steps. First, courts ascertain whether the jurisprudence has already determined in a satisfactory manner the degree of deference to be accorded with regard to a particular category of question. Second, where the first inquiry proves unfruitful, courts must proceed to an analysis of the factors making it possible to identify the proper standard of review. [Emphasis added.]

[49] The continuing application of this approach has been reconfirmed by the Supreme Court of Canada in *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559 [cited above], at paragraph 49.

[50] In *Frye v. Canada (Attorney General)*, 2005 FCA 264, 338 N.R. 382, this Court considered the question of the standard of causation that is required by the phrase “arose out of or was directly connected with” in paragraph 21(2)(b) of the *Pension Act*. The Court determined that the interpretation of this phrase was a question of law that was to be reviewed on the standard of correctness.

[51] In my view, the determination by this Court in *Frye* that the correctness standard must be used in considering the interpretation of the phrase “arose out of or was directly connected with” in paragraph 21(2)(b) of the *Pension Act* can be regarded as a satisfactory determination of the applicability of the correctness standard to the interpretation of those exact words in paragraph 21(2)(a), as required in this appeal.

[52] Moreover, I am of the view that the discernment of the standard of causation that was intended by Parliament when it enacted the phrase “arose out of or was directly connected with” in paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act*, is a question of importance that extends beyond the ambit of the *Pension Act*. Questions of causation often arise in many other areas of law, including insurance, torts and workers’ compensation. Additionally, it is my view that discerning degrees of causal connection—in marked contrast to applying such levels of causal connection, once discerned—is not a matter with

Bref, le processus de contrôle judiciaire se déroule en deux étapes. Premièrement, la cour de révision vérifie si la jurisprudence établit déjà de manière satisfaisante le degré de déférence correspondant à une catégorie de questions en particulier. En second lieu, lorsque cette démarche se révèle infructueuse, elle entreprend l’analyse des éléments qui permettent d’arrêter la bonne norme de contrôle. [Non souligné dans l’original.]

[49] La Cour suprême a reconfirmé que cette démarche était encore d’actualité à l’occasion de l’affaire *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559 [précité], au paragraphe 49.

[50] À l’occasion de l’affaire *Frye c. Canada (Procureur général)*, 2005 CAF 264, notre Cour a examiné la question de la norme de causalité exigée par les mots « consécutive ou rattachée directement [à] » à l’alinéa 21(2)(b) de la *Loi sur les pensions*. La Cour a conclu que l’interprétation de ces mots était une question de droit qui devait être examinée selon la norme de la décision correcte.

[51] À mon avis, l’enseignement de notre Cour par la jurisprudence *Frye* selon lequel il faut appliquer la norme de la décision correcte lors de l’examen de l’interprétation des mots « consécutive ou rattachée directement [à] » à l’alinéa 21(2)(b) de la *Loi sur les pensions* peut être considéré comme une conclusion saine quant à l’applicabilité de la norme de la décision correcte à l’interprétation de ces mêmes mots à l’alinéa 21(2)(a), soit la mission qui incombe à la Cour dans le présent appel.

[52] En outre, je suis d’avis que la détermination de la norme de causalité que le législateur a voulu établir en promulguant les mots « consécutive ou rattachée directement [à] » à l’alinéa 21(2)(a) de la *Loi sur les pensions* est une question d’importance qui déborde le cadre de la *Loi sur les pensions*. Les questions de causalité se posent souvent dans de nombreux domaines du droit, notamment en matière d’assurance, de responsabilité civile délictuelle et d’indemnisation des accidentés du travail. De plus, je suis d’avis que le Tribunal n’est pas régulièrement appelé à discerner des degrés de causalité

which the Board would regularly grapple. That task, in my view, is one that courts are better suited to perform.

[53] The expertise of the Board with respect to this type of interpretative question stands in marked contrast to the expertise that many tribunals develop with respect to the interpretation of technical provisions of their home statute. For example, when setting freight rates with respect to the shipment of western grain, the Canadian Transportation Agency has to interpret such esoteric terms as the “volume-related composite price index”. Clearly, much deference is owed to that Agency in the interpretation of that provision of its home statute.

[54] Similarly, Part V [sections 74 to 78] of the *Pension Act* provides for annual adjustments of pensions and allowances on the basis of a number of factors stipulated in that Part. In such circumstances, significant deference should be accorded to the Board in relation to its interpretation and application of the factors upon which such annual adjustments are based.

[55] In addition, in the recent decision of this Court in *Wilson v. Atomic Energy of Canada Limited*, 2015 FCA 17, [2015] 4 F.C.R. 468, Justice Stratas concluded that the standard of correctness was properly applicable in reviewing the decision of a labour arbitrator in relation to an interpretation of certain provisions of the *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2.

[56] In that case, the Court concluded [at paragraph 52] that a “persistent discord” amongst labour arbitrators in respect of the interpretation of a particular provision of that legislation required the Court to review and resolve the interpretative issue by reference to the standard of correctness.

[57] As more fully addressed later in these reasons, there is disagreement, particularly at the Federal Court level, as to the causal connection requirements of the phrase “arose out of or was directly connected with” in paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act*. Thus, I conclude that the logic applied by this Court in *Atomic Energy of*

— par contraste marqué avec l’application de ces degrés de causalité, une fois discernés. Je suis d’avis que le juge judiciaire est mieux à même de remplir cette mission.

[53] La compétence spécialisée du Tribunal à l’égard de ce type de question d’interprétation se démarque nettement de la compétence spécialisée que bon nombre de tribunaux acquièrent relativement à l’interprétation de dispositions techniques de leur loi constitutive. Par exemple, lorsqu’il fixe les tarifs de fret relativement au grain de l’Ouest, l’Office des transports du Canada doit interpréter des mots ésotériques comme « indice des prix composite afférent au volume ». Il y a évidemment lieu de faire preuve d’une grande retenue à l’égard de cet office lorsqu’il interprète cette disposition de sa loi constitutive.

[54] Dans le même ordre d’idées, la partie V [articles 74 à 78] de la *Loi sur les pensions* prévoit des ajustements annuels des pensions et des allocations en fonction de différents facteurs prévus dans cette partie de la Loi. Lorsque le Tribunal interprète et applique les facteurs sur lesquels se fondent ces ajustements annuels, il y a lieu de faire preuve d’une grande retenue.

[55] De plus, par l’arrêt récent *Wilson c. Énergie atomique du Canada limitée*, 2015 CAF 17, [2015] 4 R.C.F. 468, le juge Stratas a conclu que la norme de la décision correcte avait été appliquée à juste titre lors de l’examen de la décision d’un arbitre du travail concernant une interprétation de certaines dispositions du *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2.

[56] À l’occasion de cette affaire, la Cour a conclu [au paragraphe 52] qu’un « désaccord persistant » entre arbitres du travail concernant l’interprétation d’une certaine disposition de cette loi exigeait que la Cour examine et réponde à la question d’interprétation en fonction de la norme de la décision correcte.

[57] Comme je le discuterai plus en détail ultérieurement dans les présents motifs, il y a une controverse, en particulier au sein de la Cour fédérale, quant à savoir quelles exigences de causalité précises correspondent aux mots « consécutive ou rattachée directement [à] » à l’alinéa 21(2)(a) de la *Loi sur les pensions*. J’en conclus



*Canada Limited* provides further support for my selection of the correctness standard of review with respect to the interpretative issue.

[58] In *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895, Moldaver J. states, at paragraph 33:

The answer, as this Court has repeatedly indicated since *Dunsmuir*, is that the resolution of unclear language in an administrative decision maker’s home statute is usually best left to the decision maker. That is so because the choice between multiple reasonable interpretations will often involve policy considerations that we presume the legislature desired *the administrative decision maker* — not the courts — to make. Indeed, the exercise of that interpretative discretion is part of an administrative decision maker’s “expertise”. [Emphasis added; italics in original.]

[59] This passage indicates that there can be cases in which the standard of correctness is properly applicable with respect to the interpretation of the “home statute” of a tribunal. And, for the reasons that I have given, I conclude that this is one of those cases. Accordingly, with respect, I am of the view that the Federal Court Judge erred in his determination that the standard of review with respect to the interpretative issue is reasonableness and not correctness.

[60] Nonetheless, I recognize that the “[r]easonableness is the presumptive standard of review when a tribunal is interpreting its home statute or a statute closely connected to its function and with which it will have particular familiarity” (*Canadian Artists’ Representation v. National Gallery of Canada*, 2014 SCC 42, [2014] 2 S.C.R. 197, at paragraph 13). Accordingly, I will also review the interpretative issue on the standard of reasonableness, in the event that I have erred in my identification of correctness as the applicable standard.

donc que le raisonnement appliqué par la Cour à l’occasion de l’affaire *Énergie atomique du Canada limitée* va d’autant dans le sens de ma décision de retenir la norme de la décision correcte relativement à la question d’interprétation.

[58] Dans l’arrêt *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895, le juge Moldaver observe, au paragraphe 33 :

Comme l’a maintes fois rappelé notre Cour depuis l’arrêt *Dunsmuir*, mieux vaut généralement laisser au décideur administratif le soin de clarifier le texte ambigu de sa loi constitutive. La raison en est que le choix d’une interprétation parmi plusieurs qui sont raisonnables tient souvent à des considérations de politique générale dont on présume que le législateur a voulu confier la prise en compte *au décideur administratif* plutôt qu’à une cour de justice. L’exercice de ce pouvoir discrétionnaire d’interprétation relève en effet de l’« expertise » du décideur administratif. [Non souligné dans l’original; italique dans l’original.]

[59] Il ressort de ce passage qu’il peut y avoir des cas où la norme de la décision correcte est appliquée à juste titre relativement à l’interprétation de la « loi constitutive » d’un tribunal administratif. Et, par les motifs que j’ai exposés, je conclus que tel est le cas en l’espèce. En conséquence, soit dit avec déférence, je suis d’avis que le juge de la Cour fédérale a commis une erreur lorsqu’il a conclu que la norme de contrôle applicable relativement à la question d’interprétation était celle de la décision raisonnable et non celle de la décision correcte.

[60] Néanmoins, je reconnais que la « norme de la décision raisonnable est présumée s’appliquer lorsqu’un tribunal administratif interprète sa loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie » (*Front des artistes canadiens c. Musée des beaux-arts du Canada*, 2014 CSC 42, [2014] 2 R.C.S. 197, au paragraphe 13). En conséquence, j’examinerai aussi la question d’interprétation selon la norme de la décision raisonnable, dans l’éventualité où j’aurais commis une erreur en concluant que la norme de contrôle applicable était celle de la décision correcte.

- B. What is the correct interpretation of the causal connection requirement of the phrase “arose out of or was directly connected with” in paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act*?

[61] Having determined that the standard of review that must be applied to the interpretative issue is correctness, not reasonableness as found by the Federal Court Judge, I will “place myself into his shoes” and undertake a review of the issue of whether the Board’s interpretation of the phrase “arose out of or was directly connected with” in paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act* was correct.

[62] As noted above, the Board interpreted this phrase as requiring an applicant for a disability pension, pursuant to paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act*, to establish that his or her military service was the primary cause of his or her claimed condition.

*Position of the parties*

[63] The appellant asserts that by virtue of this Court’s decision in *Frye*, the level of causal connection mandated by the phrase “arose out of or was directly connected with” in paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act* should be interpreted as requiring an applicant to establish only that his or her military service was among the contributing causes of the claimed condition in issue. As such, the appellant asserts that the Board’s “primary cause” interpretation was incorrect.

[64] The respondent appeared to assert that the applicant’s military service must be established to be the primary cause of such claimed condition, and accordingly, the Board made no interpretative error.

*Federal Court jurisprudence*

[65] There is disagreement at the Federal Court level, particularly since this Court’s decision in *Frye*, as to

- B. Quelle est l’interprétation correcte de l’exigence de causalité correspondant aux mots « consécutive ou rattachée directement [à] » à l’alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions*?

[61] Puisque j’ai conclu que la norme de contrôle qui doit être appliquée à la question d’interprétation est celle de la décision correcte, et non celle de la décision raisonnable comme l’avait conclu le juge de la Cour fédérale, je vais me « mettre à la place » de ce dernier et entreprendre l’examen de la question de savoir si l’interprétation que le Tribunal a faite des mots « consécutive ou rattachée directement [à] » à l’alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions* était correcte.

[62] Comme je l’ai signalé précédemment, le Tribunal a interprété ces mots comme exigeant que l’auteur de la demande de pension d’invalidité faite en vertu de l’alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions* établisse que son service militaire avait été la cause principale de son affection alléguée.

*Les thèses des parties*

[63] L’appelante affirme qu’en raison de la jurisprudence *Frye* de notre Cour, les mots « consécutive ou rattachée directement [à] » à l’alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions* doivent être interprétés comme exigeant seulement, en fait de degré de causalité, que le demandeur établisse que son service militaire a été une des causes contributives de l’affection alléguée dont il est question. Aussi, l’appelante soutient que l’interprétation du Tribunal aboutissant au critère de la « cause principale » est incorrecte.

[64] L’intimé semblait affirmer qu’il doit être établi que le service militaire de la personne qui présente la demande est la cause principale de l’affection alléguée, et que le Tribunal n’a donc commis aucune erreur d’interprétation.

*La jurisprudence de la Cour fédérale*

[65] Il y a désaccord au sein de la Cour fédérale, particulièrement depuis que la Cour a rendu l’arrêt *Frye*,

whether the primary cause level of causal connection is required by the phrase “arose out of or was directly connected with” in paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act*. (See *John Doe v. Canada (Attorney General)*, 2004 FC 451, 249 F.T.R. 301; *Boisvert v. Canada (Attorney General)*, 2009 FC 735; and *Hall v. Canada (Attorney General)*, 2011 FC 1431.) And, because the Federal Court reviews decisions of the Board on this interpretative question, the divergence of views at the Federal Court level impacts upon decisions at the Board level.

### Frye

[66] *Frye* is the only decision of this Court cited to us that provides an interpretation of the phrase “arose out of or was directly connected with”. It will be useful then to consider the circumstances of that case.

[67] Ms. Frye was the spouse of Corporal Lee Arnold Berger, a career soldier who was deployed in firefighting activities that required him to be “on duty” 24 hours of the day. On the day of his death, he had been fighting fires for 16 hours. That evening, he died from injuries suffered as a result of being struck by a large vehicle as he was walking back to his camp from a late night swim at a nearby lake. Ms. Frye applied for a pension, pursuant to paragraph 21(2)(b) of the *Pension Act*, on the basis that her husband’s death resulted from a fatal injury that “arose out of or was directly connected with” his military service.

[68] The Board interpreted the phrase “arose out of or was directly connected with” as requiring the establishment of a direct or immediate causal connection between Corporal Berger’s fatal injury and his military service. It concluded that his fatal injury was directly caused by the truck that struck him and that his recreational activities were not part of his military service.

[69] On judicial review, the Federal Court Judge agreed with the Board’s interpretation of the phrase “arose out of or was directly connected with” but held,

quant à savoir si les mots « consécutive ou rattachée directement [à] » à l’alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions* exigent un degré de causalité correspondant au critère de la « cause principale » (voir *John Doe c. Canada (Procureur général)*, 2004 CF 451; *Boisvert c. Canada (Procureur général)*, 2009 CF 735; et *Hall c. Canada (Procureur général)*, 2011 CF 1431). Et, puisque la Cour fédérale examine les décisions du Tribunal relativement à cette question d’interprétation, la divergence d’opinions au sein de la Cour fédérale a des répercussions sur des décisions du Tribunal.

### L’arrêt Frye

[66] L’arrêt *Frye* est le seul arrêt de la Cour qu’on nous a cité qui donne une interprétation des mots « consécuti[ve] ou rattaché[e] directement à ». Il est donc utile d’examiner les faits de cette affaire.

[67] M<sup>me</sup> Frye était l’épouse du caporal Lee Arnold Berger, militaire de carrière, qui était déployé dans le cadre d’activités de lutte contre les incendies, ce qui l’obligeait à être [TRADUCTION] « de service » 24 heures par jour. Le jour de son décès, il avait combattu des feux pendant 16 heures. Ce soir-là, il est décédé des suites de blessures subies lorsqu’il a été frappé par un gros véhicule alors qu’il revenait à pied à son camp à la suite d’une baignade nocturne dans un lac situé non loin du camp. M<sup>me</sup> Frye a demandé une pension, en vertu de l’alinéa 21(2)b) de la *Loi sur les pensions*, au motif que le décès de son époux résultait d’une blessure mortelle « consécutive ou rattachée directement [à] » son service militaire.

[68] Le Tribunal a interprété les mots « consécuti[ve] ou rattaché[e] directement à » comme exigeant l’établissement d’une causalité directe ou immédiate entre la blessure mortelle du caporal Berger et son service militaire. Il a conclu que la blessure mortelle du caporal Berger avait été causée directement par le camion qui l’avait frappé et que ses activités récréatives ne faisaient pas partie de son service militaire.

[69] Aux termes de la procédure en contrôle judiciaire, le juge de la Cour fédérale a retenu l’interprétation que le Tribunal avait faite des mots « consécuti[ve] ou

on a factual basis, that Corporal Berger's fatal injury was directly connected with his military service.

[70] This Court disagreed with the interpretation of the phrase "arose out of or was directly connected with" that was given by the Board and the Federal Court Judge. The Court found that the phrase encompassed two distinct *types* of causal connection, either of which, if established, would satisfy the required causal connection between the decedent's fatal injury and his or her military service.

[71] The Court agreed that the *type* of connection contemplated by the phrase "directly connected with" was a direct factual connection between the fatal injury and the decedent's military service. In the circumstances, being struck by the truck was the direct factual cause of Corporal Berger's fatal injury and that unfortunate event was not directly connected with his military service. As such, the Court agreed with the Board that the "directly connected with" element was not satisfied.

[72] The Court went on to conclude that a different *type* of causal connection between the fatal injury and the decedent's military service was contemplated by the phrase "arose out of". In other words, some kind of connection other than a direct or immediate one would be sufficient. While the Court did not offer a specific formulation of this *type* of acceptable non-direct causal connection, it did state that an acceptable causal connection would not extend so far as to include a mere temporal connection, such as simply serving in the armed forces at the time of the fatal injury.

[73] The Court went on to conclude that Corporal Berger's recreational swimming was, in some fashion, mandated by a military policy that required him to be relaxed, rested and fit for his continuing firefighting duties. As such, it followed that his engagement in this form of militarily-mandated recreational activity was a part of his military service. Thus, while this activity could not be said to have had a direct causal connection with Corporal Berger's fatal injury (which was directly caused by the truck), the Court nonetheless found that this activity had a non-direct causal connection with his

rattaché[e] directement à », mais il a conclu, compte tenu des faits, que la blessure fatale du caporal Berger était rattachée directement à son service militaire.

[70] Notre Cour a rejeté l'interprétation que le Tribunal et le juge de la Cour fédérale avaient donnée aux mots « consécuti[ve] ou rattaché[e] directement à ». Elle a conclu que l'expression visait deux types distincts de causalité, et que l'établissement de l'une ou de l'autre répondait à l'exigence de causalité entre la blessure mortelle du défunt et son service militaire.

[71] La Cour a retenu l'idée que le type de rattachement envisagé par les mots « rattachée directement à » était celui du lien direct entre la blessure mortelle et le service militaire du défunt. Dans les circonstances, le fait d'avoir été frappé par le camion constituait la cause directe de la blessure mortelle du caporal Berger, et cet événement malheureux n'était pas rattaché directement à son service militaire. Aussi, la Cour a convenu avec le Tribunal qu'il n'avait pas été satisfait au critère correspondant aux mots « rattachée directement à ».

[72] La Cour a ensuite conclu que les mots « consécutive à » évoquaient un type différent de causalité entre la blessure mortelle et le service militaire du défunt. Autrement dit, une certaine sorte de lien autre que direct ou immédiat serait suffisant. La Cour n'a pas proposé de formulation précise de ce type de causalité non directe acceptable, mais elle a observé qu'une causalité acceptable n'irait pas jusqu'à inclure un simple lien temporel, comme le simple fait d'être au service des forces armées au moment de la blessure mortelle.

[73] La Cour a ensuite conclu que la nage récréative du caporal Berger était, d'une certaine façon, requise par une politique militaire qui exigeait que le caporal Berger soit détendu, reposé et apte à reprendre ses activités de lutte contre les incendies. Il s'ensuivait donc que la participation du caporal Berger à cette forme d'activité récréative répondant à une exigence militaire faisait partie de son service militaire. Aussi, bien que cette activité ne puisse pas être considérée comme ayant eu une causalité directe avec la blessure mortelle du caporal Berger (qui avait été causée directement par le camion),

fatal injuries that was sufficient for the Court to conclude that those injuries “arose out of” his military service. In other words, Corporal Berger’s militarily-mandated swimming activities were the non-direct cause of his fatal injuries.

[74] In my view, *Frye* stands for the proposition that the causal connection between a fatal injury and the decedent’s military service that is required by the phrase “arose out of” in paragraph 21(2)(b) of the *Pension Act* can be satisfied by a non-direct causal connection.

*Frye is distinguishable*

[75] The decision in *Frye* teaches that the causal connection requirements of the phrase “arose out of or was directly connected with” can be satisfied by either of the two *types*: a direct causal connection or a non-direct causal connection. In reaching its decision, in my view, the Court found that Corporal Berger’s militarily-mandated recreational swimming activities were the non-direct cause of his fatal injury, and therefore his fatal injury “arose out of” his military service.

[76] In the instant circumstances, the record establishes that both the military factors and the personal factors have a direct causal connection with Ms. Cole’s claimed condition. Thus, unlike *Frye*, which dealt with a single non-direct causal connection between the fatal injury and the decedent’s military service, the issue in this case relates to the interpretation of “directly connected with” in circumstances involving *two* sets of distinct and directly connected causal factors.

*Direct connection but multiple causes*

[77] It must be recalled that an applicant for a disability pension, pursuant to paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act*, is required to establish that the claimed condition was causally connected to the applicant’s military service.

la Cour a néanmoins conclu que cette activité avait une causalité indirecte avec ses blessures mortelles qui était suffisante pour que la Cour conclue que ces blessures étaient « consécutives à » son service militaire. Autrement dit, les activités de natation du caporal Berger répondant à une exigence militaire avaient été la cause indirecte de ses blessures mortelles.

[74] À mon avis, la jurisprudence *Frye* enseigne qu’une causalité indirecte entre une blessure mortelle et le service militaire du défunt peut satisfaire à l’exigence de causalité qui correspond aux mots « consécutive [à] » à l’alinéa 21(2)b) de la *Loi sur les pensions*.

*L’affaire Frye peut être distinguée de la présente affaire*

[75] La jurisprudence *Frye* enseigne qu’il y a deux types de causalité qui peuvent satisfaire aux exigences de causalité correspondant aux mots « consécuti[ve] ou rattaché[e] directement à » : la causalité directe ou la causalité indirecte. Pour parvenir à sa décision, à mon avis, la Cour a conclu que les activités de natation du caporal Berger répondant à une exigence militaire avaient été la cause indirecte de sa blessure mortelle, et sa blessure mortelle avait donc été « consécutive à » son service militaire.

[76] Dans la présente affaire, il ressort du dossier que les facteurs militaires et les facteurs personnels ont une causalité directe avec l’affection alléguée de M<sup>me</sup> Cole. Ainsi, à la différence de l’affaire *Frye*, où il était question d’un seul lien de causalité indirect entre la blessure mortelle et le service militaire du défunt, la question en litige en l’espèce tient à l’interprétation des mots « rattaché[e] directement à » dans un contexte où il y a deux ensembles de facteurs causaux distincts et rattachés directement.

*Lien direct, mais causes multiples*

[77] Il faut rappeler que le demandeur d’une pension d’invalidité en vertu de l’alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions* est tenu d’établir l’existence d’un lien de causalité entre son service militaire et l’affection alléguée.

[78] Thus, where the claimed condition is traceable to two direct causes, the interpretative issue is whether the phrase “directly connected with” requires the applicant to establish that his or her military service is the primary cause of that condition. In the circumstances of this appeal, the issue is whether Ms. Cole must establish that the military factors played a larger role in bringing about her major depression than the personal factors.

[79] In the present circumstances, this interpretation simply asks whether the military factors have a larger causal connection to the claimed condition than the personal factors. If the answer is affirmative, then the direct causal connection is established. If the answer is negative, then such connection is not established.

[80] Asked another way, in the circumstances of this appeal, in which both the military factors and the personal factors have a direct causal connection with the claimed condition, the question is whether the causal connection requirement in the phrase “directly connected with” can *only* be satisfied if the military factors are the larger of those two causes. In my view, the answer to this question is no. Consequently, I am of the view that the primary cause interpretation of the causal connection requirement in the phrase “directly connected with” is incorrect.

*Textual, contextual and purposive interpretative analysis*

[81] Issues of statutory interpretation regularly arise in income tax cases. In *Mathew v. Canada*, 2005 SCC 55, [2005] 2 S.C.R. 643, the Supreme Court, at paragraphs 42 and 43, provided the following guidance with respect to statutory interpretation:

There is an abiding principle of interpretation: to determine the intention of the legislator by considering the text, context and purpose of the provisions at issue. This applies to the Income Tax Act and the GAAR as much as to any other legislation.

[78] Aussi, lorsque l’affection alléguée peut être rattachée à deux causes directes, la question d’interprétation est celle de savoir si les mots « rattachée directement [à] » exigent que le demandeur établisse que son service militaire est la cause principale de cette affection. Dans les circonstances du présent appel, la question qui se pose est celle de savoir si M<sup>me</sup> Cole doit établir que les facteurs militaires ont joué un rôle plus important que les facteurs personnels dans le développement de sa dépression majeure.

[79] Dans les présentes circonstances, il faut simplement rechercher si les facteurs militaires ont une causalité plus importante avec l’affection alléguée que les facteurs personnels. Si la réponse est affirmative, alors le lien de causalité direct a été établi. Si la réponse est négative, alors un tel lien n’est pas établi.

[80] Posée différemment, dans les circonstances du présent appel, où l’ensemble de facteurs militaires et l’ensemble de facteurs personnels présentent tous deux une causalité directe avec l’affection alléguée, la question est celle de savoir s’il peut être satisfait à l’exigence de causalité correspondant aux mots « rattachée directement [à] » seulement si l’ensemble de facteurs militaires constitue la plus importante de ces deux causes. À mon avis, la réponse à cette question est négative. Par conséquent, je suis d’avis que l’interprétation de l’exigence de causalité correspondant aux mots « rattachée directement [à] » qui conduit au critère de la cause principale est incorrecte.

*Analyse interprétative textuelle, contextuelle et téléologique*

[81] Les affaires d’impôt sur le revenu soulèvent régulièrement des questions d’interprétation des lois. À l’occasion de l’affaire *Mathew c. Canada*, 2005 CSC 55, [2005] 2 R.C.S. 643, aux paragraphes 42 et 43, la Cour suprême a donné les orientations suivantes concernant l’interprétation des lois :

Il existe un principe d’interprétation constant : il faut dégager l’intention du législateur en tenant compte du libellé, du contexte et de l’objet des dispositions en cause. Ce principe s’applique autant à la Loi de l’impôt sur le revenu et à la RGAÉ qu’à toute autre mesure législative.

We add this. While it is useful to consider the three elements of statutory interpretation separately to ensure each has received its due, they inevitably intertwine. For example, statutory context involves consideration of the purposes and policy of the provisions examined. And while factors indicating legislative purpose are usefully examined individually, legislative purpose is at the same time the ultimate issue — what the legislator intended. [Emphasis added.]

#### *Textual consideration*

[82] The text of the phrase “directly connected with” in paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act* clearly requires a causal relationship of a factual nature between the applicant’s military service and his or her claimed condition. However, it does not stipulate any level or degree of causation. Accordingly, a textual analysis does not, in and of itself, validate the primary cause interpretation of this phrase.

#### *Contextual consideration*

[83] Both subsections 21(1) and (2) of the *Pension Act* permit awards of pensions in respect of deaths, injuries or diseases that arise out of or are directly connected with military service.

[84] As previously noted, paragraphs 21(1)(a) and (b) of the *Pension Act* apply in respect of wartime or special duty service and embody the so-called insurance principle referred to above. In that regard, some level of causal or temporal connection is required between the affliction and the military service to establish pension entitlement.

[85] In contrast, paragraphs 21(2)(a) and (b) of the *Pension Act* apply to afflictions arising in peace time military service in respect of which something less than the full insurance principle applies. In those circumstances, a higher degree of causal nexus between the affliction and the military service is required to establish pension entitlement.

Nous tenons à ajouter que, bien qu’il soit utile d’examiner séparément les trois éléments d’interprétation législative de manière à ce que chacun reçoive l’attention qu’il mérite, force est de constater que ces éléments sont inextricablement liés. Par exemple, en analysant le contexte législatif, il faut tenir compte des objets et de la politique générale des dispositions examinées. Et bien qu’il soit utile d’examiner individuellement les facteurs indiquant un objectif législatif, cet objectif législatif représente en même temps la question à laquelle il faut répondre en définitive, à savoir ce qu’a voulu le législateur. [Non souligné dans l’original.]

#### *Examen textuel*

[82] Les mots « rattachée directement [à] » à l’alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions* exigent clairement un lien de causalité concret entre le service militaire du demandeur et son affection alléguée. Toutefois, ces mots n’évoquent aucun niveau ou degré de causalité en particulier. En conséquence, l’analyse textuelle ne valide pas, en elle-même, l’interprétation de ces mots qui conduit au critère de la cause principale.

#### *Examen contextuel*

[83] Selon les paragraphes 21(1) et (2) de la *Loi sur les pensions*, le juge peut accorder une pension à l’égard des décès, des blessures ou des maladies qui sont consécutifs ou rattachés directement au service militaire.

[84] Comme je l’ai signalé précédemment, les alinéas 21(1)a) et b) de la *Loi sur les pensions* jouent relativement au service en temps de guerre ou au service spécial, et ils donnent corps au « principe de l’assurance » signalé précédemment. À cet égard, un certain lien de causalité ou de lien temporel est requis entre l’affection et le service militaire pour que soit établi un droit à pension.

[85] Par contre, entrent dans les prévisions des alinéas 21(2)a) et b) de la *Loi sur les pensions* les affections qui se manifestent durant le service militaire en temps de paix, lesquels ne suivent pas pleinement le principe de l’assurance. Dans ces circonstances, un degré plus élevé de causalité entre l’affection et le service militaire est requis pour établir un droit à pension.

[86] Thus, it may be reasonably concluded that contextually considered, the phrase “directly connected with” is intended to require a higher degree of causal connection between the claimed condition and peace time military service than that required under subsection 21(1) of the *Pension Act*. However, that contextual comparison does not establish that the primary cause level of causation is necessarily mandated.

*Purposive consideration*

[87] In many instances, courts are presented with limited guidance when attempting to ascertain Parliament’s purpose in enacting a particular piece of legislation. However, in the present circumstances, the Court is specifically instructed, by section 2 of that Act and section 3 of the VRAB Act, as to how the Board and any reviewing court must interpret the provisions of the *Pension Act*.

[88] In my view, these provisions mandate an interpretation of the level of causal connection that is required by the phrase “directly connected with” that will facilitate, rather than impede, the awarding of pensions to members of the armed forces who have been disabled or have died as a result of military service.

[89] The primary cause, and the “but for” test referred to by the Federal Court Judge in paragraph 29 of his reasons, may well be consistent with the level of factual causation that is commonly applied in tort cases. However, adopting that ordinary civil standard of causation, in my view, is inconsistent with the parliamentary admonishments in section 2 of the *Pension Act* and section 3 of the VRAB Act.

[90] In my view, a lower level of causal connection than the “but for” test is required by the phrase “directly connected with” in paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act*. Otherwise, these liberal interpretative admonishments would have no meaning in the circumstances

[86] Ainsi, l’on peut raisonnablement conclure que, d’après l’examen contextuel, les mots « rattachée directement [à] » sont censés exiger un degré plus élevé de causalité entre l’affection alléguée et le service militaire en temps de paix que ce qu’exige le paragraphe 21(1) de la *Loi sur les pensions*. Toutefois, cette comparaison contextuelle n’établit pas que le niveau de causalité requis est nécessairement celui de la cause principale.

*Examen téléologique*

[87] Dans bien des cas, les juges judiciaires ont peu de repères lorsqu’ils tentent de cerner l’intention qui animait le législateur au moment de promulguer un texte législatif donné. Toutefois, en l’espèce, des instructions précises sont données à la Cour par l’article 2 de la *Loi sur les pensions* et par l’article 3 de la Loi sur le TACRA, sur la manière dont le Tribunal et toute cour réformatrice doivent interpréter les dispositions de la *Loi sur les pensions*.

[88] À mon avis, ces dispositions appellent une interprétation du degré de causalité exigé par les mots « rattachée directement [à] » qui élargit, au lieu de restreindre, le droit à une pension des membres des forces armées qui sont devenus invalides ou qui sont décédés par suite de leur service militaire.

[89] Le critère de la cause principale, et le critère du facteur déterminant (aussi désigné par l’expression « n’eût été ») évoqué par le juge de la Cour fédérale au paragraphe 29 de ses motifs, correspondent peut-être bien au degré de causalité qui est généralement appliqué dans les affaires de responsabilité civile délictuelle. Toutefois, l’adoption de cette norme civile ordinaire en ce qui a trait à la causalité me paraît incompatible avec les directives que le législateur nous donne à l’article 2 de la *Loi sur les pensions* et à l’article 3 de la Loi sur le TACRA.

[90] À mon avis, les mots « rattachée directement [à] » à l’alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions* exigent un degré de causalité inférieur à celui du critère du facteur déterminant. Autrement, l’appel à une interprétation libérale n’aurait aucun sens dans les circonstances de



under consideration. It follows, in my view, that an interpretation of the phrase “directly connected with” that requires that a pension applicant’s military service was the primary cause of his or her claimed condition is not only incorrect, but also unreasonable. The following example is illustrative of both the incorrectness and the unreasonableness of the primary cause interpretation.

[91] While recognizing that a condition such as major depression is complex and its causes are difficult to assess, much less with mathematical precision, if Ms. Cole’s personal factors were determined to have been 51 percent responsible for her major depression, it would follow that her military factors must have been 49 percent responsible. Thus, the “primary cause” of her claimed condition would not be her military service and her application would be dismissed.

[92] In my view, this result cannot be consistent with the purpose of the *Pension Act*, which is to ensure that our country honours its obligations to the women and men who serve in our armed forces and who have suffered injury, disease or death as a result.

*What degree of causation is required to establish a direct causal connection?*

[93] At the hearing, counsel for Ms. Cole asserted that any level or degree of causal connection between her claimed condition and her military service would be sufficient. Thus, we were urged to accept that if it could be shown that the military factors were 1 percent responsible for that claimed condition, a sufficient causal connection to ground pension entitlement would exist.

[94] In my view, such a minor degree of causal connection between a claimed condition and an applicant’s military service will not be sufficient.

[95] So, what level of causal connection greater than a mere possibility but less than the primary cause will be sufficient, having regard to the purpose that the *Pension Act* is intended to achieve?

l’espèce. Il s’ensuit, à mon avis, que l’interprétation des mots « rattachée directement [à] » qui exige que le service militaire d’un demandeur de pension ait été la cause principale de son affection alléguée est non seulement incorrecte, mais aussi déraisonnable. L’exemple suivant illustre à la fois qu’est incorrect et déraisonnable l’interprétation prônant le critère de la cause principale.

[91] Tout en reconnaissant qu’une affection comme une dépression majeure est complexe et que ses causes sont difficiles à apprécier — il n’est surtout pas question de précision mathématique — si l’on devait conclure que les facteurs personnels de M<sup>me</sup> Cole avaient contribué à 51 p. 100 de sa dépression majeure, il s’ensuivrait que ses facteurs militaires auraient dû y contribuer à 49 p. 100. Ainsi, la « cause principale » de son affection alléguée ne serait pas son service militaire, et sa demande serait rejetée.

[92] À mon avis, cette solution ne peut pas être considérée comme compatible avec l’objet de la *Loi sur les pensions*, qui est d’assurer que notre pays honore ses obligations envers les femmes et les hommes qui ont servi au sein de nos forces armées et qui ont subi une blessure ou contracté une maladie ou sont décédés par suite de ce service.

*Quel degré de causalité est exigé pour établir une causalité directe?*

[93] À l’audience, l’avocat de M<sup>me</sup> Cole a affirmé que n’importe quel niveau ou degré de causalité entre l’affection alléguée de M<sup>me</sup> Cole et son service militaire serait suffisant. Ainsi, on nous a exhortés à admettre que s’il pouvait être démontré que les facteurs militaires avaient contribué à 1 p. 100 de cette affection alléguée, il existerait une causalité suffisante pour établir un droit à pension.

[94] À mon avis, un degré aussi faible de causalité entre une affection alléguée et le service militaire d’un demandeur ne serait pas suffisant.

[95] Dans ce cas, quel degré de causalité supérieur à une simple possibilité, mais inférieur à la cause principale serait suffisant, eu égard à l’objet que la *Loi sur les pensions* est censée réaliser?

[96] In paragraph 35 of his reasons, the Federal Court Judge stated:

It seems to me that the words “arising out of” and the overall context of the statute call for something more than some nexus or causal connection, and require that military service be the main or prevalent cause of the disease or injury, or at the very least a significant factor. Another way of putting it might be to say the injury or disease would not have occurred but for [emphasis added by de Montigny J.] the military service. [Emphasis added.]

The underlined portion of this passage indicates that the Federal Court Judge at least countenanced an interpretation in which the requisite level of causal connection might be lower than primary cause.

*Significant factor*

[97] Recognizing that there is no determinative authority on this issue and being mindful of the admonishments in section 2 of the *Pension Act* and section 3 of the VRAB Act that the provisions of the *Pension Act* are to be liberally construed and interpreted, I conclude that, for the purposes of establishing entitlement to a disability pension under paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act* on the basis that the claimed condition was “directly connected with” the applicant’s military service, the applicant must establish only a significant causal connection between the applicant’s claimed condition and his or her military service. In other words, a causal connection that is significant but less than primary will be sufficient. Thus, an applicant’s military service will provide a sufficient causal connection with his or her claimed condition, such that the claimed condition is “directly connected with” such military service, where he or she establishes that his or her military service was a significant factor in bringing about that claimed condition.

[98] Reverting to my earlier hypothetical, if military factors could somehow be demonstrated to have been 49 percent responsible for Ms. Cole’s claimed condition, in my view, those factors would clearly constitute a significant causal connection between her claimed condition and her military service that would be sufficient to establish the level of causal connection required

[96] Au paragraphe 35 de ses motifs, le juge de la Cour fédérale a observé :

Il me semble, que le terme « consécutive » et le contexte général de la loi exigent qu’il soit démontré davantage qu’un certain lien ou rapport causal, et que le service militaire doit être la cause principale ou prédominante de la maladie ou de la blessure, ou à tout le moins avoir joué un rôle significatif. On pourrait sans doute tout aussi bien dire qu’il doit être établi que la blessure ou la maladie ne serait pas survenue n’eût été [soulignement ajouté par le juge de Montigny] le service militaire. [Non souligné dans l’original.]

Il ressort de la partie soulignée de ce passage que le juge de la Cour fédérale a à tout le moins envisagé une interprétation suivant laquelle le degré requis de causalité pourrait être inférieur à celui de la cause principale.

*Facteur important*

[97] Je conclus, en reconnaissant qu’il n’y a aucune jurisprudence déterminante sur cette question, et en ayant à l’esprit les directives énoncées à l’article 2 de la *Loi sur les pensions* et à l’article 3 de la Loi sur le TACRA selon lesquelles les dispositions de la *Loi sur les pensions* doivent s’interpréter de façon libérale, que, pour établir le droit à une pension d’invalidité en vertu de l’alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions* au motif que l’affection alléguée était « rattachée directement au » service militaire du demandeur, le demandeur doit seulement établir une causalité importante entre son affection alléguée et son service militaire. Autrement dit, une causalité qui est importante, mais moins que principale, sera suffisante. Ainsi, le service militaire du demandeur présentera une causalité suffisante avec son affection alléguée pour que l’on puisse considérer que celle-ci est « rattachée directement [à] » ce service militaire lorsque le demandeur établit que son service militaire a été un facteur important dans le déclenchement de l’affection alléguée.

[98] Pour revenir à l’hypothèse que j’ai formulée précédemment, si l’on pouvait démontrer que les facteurs militaires avaient contribué à 49 p. 100 de l’affection alléguée de M<sup>me</sup> Cole, ces facteurs constitueraient clairement, à mon avis, une causalité importante entre son affection alléguée et son service militaire, laquelle serait suffisante pour répondre au degré exigé par les mots

by the phrase “directly connected with” in paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act*. That said, I am not suggesting that a percentage close to 49 percent will be required to establish a significant causal connection between the claimed condition and the applicant’s military service. Indeed, attempting to quantify levels of factual causation with mathematical precision borders on the theoretical.

[99] The existence of a significant causal connection in the context of an application for a disability pension under paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act* will be a question of fact. Those with expertise in fact-finding, in my view, will no doubt be able to recognize a significant factor when they see one. Indeed, it may be possible to identify a significant causal connection as simply one that is not insignificant. Moreover, it is not at all clear to me that it will be meaningfully more difficult for fact-finders with expertise to determine the existence of a significant causative factor than it has been for them to determine the existence of the primary causal factor.

- C. Was the Board’s primary cause interpretation of the causal connection requirement of the phrase “arose out of or was directly connected with” in paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act* unreasonable?

[100] As indicated above, it is my view that the interpretative issue is to be reviewed on the standard of correctness and I have done so.

[101] In the event that I am incorrect and the standard of review is reasonableness, I am of the view that the Board’s primary cause interpretation of the causal connection requirement in the phrase “directly connected with”, in paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act*, is unreasonable.

[102] The Board and the Federal Court Judge undertook no analysis to support the conclusion that the causal connection requirement of the phrase “directly connected with” was the primary cause. At the Federal Court level,

« rattachée directement [à] » à l’alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions*. Cela dit, je ne dis pas qu’un pourcentage de près de 49 p. 100 sera nécessaire pour établir une causalité importante entre l’affection alléguée et le service militaire du demandeur. D’ailleurs, il n’est pas très réaliste de tenter de quantifier des degrés de causalité factuelle avec une précision mathématique.

[99] L’existence d’une causalité importante en matière de demande de pension d’invalidité aux termes de l’alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions* est une question de fait. À mon avis, ceux qui possèdent des compétences spécialisées en matière de recherche des faits sauront certainement reconnaître un facteur important lorsqu’ils le constateront. De fait, il serait possible de reconnaître un rapport causal important tout simplement comme celui qui n’est pas négligeable. En outre, je ne suis pas du tout certain qu’il est sensiblement plus difficile pour les personnes compétentes chargées d’enquêter sur les faits de déterminer l’existence d’un facteur causal important qu’il ne l’a été pour eux de déterminer l’existence du facteur causal principal.

- C. L’interprétation par le Tribunal de l’expression « consécutive ou rattachée directement [à] » à l’alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions* comme exigeant une causalité correspondant au critère de la cause principale était-elle déraisonnable?

[100] Comme je l’ai signalé précédemment, je suis d’avis que la question d’interprétation doit être contrôlée selon la norme de la décision correcte, et c’est ce que j’ai fait.

[101] Dans l’éventualité où j’aurais commis une erreur et que la norme de contrôle soit celle de la décision raisonnable, je suis d’avis que l’interprétation par le Tribunal des mots « rattachée directement [à] » à l’alinéa 21(2)a) comme exigeant une causalité correspondant au critère de la cause principale est déraisonnable.

[102] Le Tribunal et le juge de la Cour fédérale n’ont entrepris aucune analyse au soutien de leur conclusion selon laquelle les mots « rattachée directement [à] » exigeaient une causalité correspondant au critère de la

the Federal Court Judge referred to his prior decision in *Boisvert* as having decided the question.

[103] In *McLean*, Justice Moldaver teaches that when questions of statutory interpretation are reviewed on a standard of reasonableness, the Court must show deference to and accept *any* reasonable interpretation of the provision adopted by the administrative decision maker, even if *other* reasonable interpretations exist.

[104] Thus, the question is whether the Board's primary cause interpretation is reasonable. With respect, in my view, it is not.

[105] In answering this question, *McLean* informs that the provision in issue must be construed using the textual, contextual and purposive analysis that is required in any exercise of statutory interpretation. Thus, in this case, the Board's primary cause interpretation will stand unless it is shown to be unreasonable, on the basis of such analysis.

#### *Textual consideration*

[106] As indicated previously, the phrase "directly connected with" contemplates a causal connection between the applicant's military service and his or her claimed condition. However, that phrase does not stipulate any particular degree of causal connection. As such, a textual analysis of that phrase does not establish that the primary cause test is unreasonable.

#### *Contextual consideration*

[107] The contextual consideration of this phrase that appears in paragraph 86 of these reasons, shows that Parliament intended to establish a higher level of causal connection requirement for subsection 21(2) pensions than for subsection 21(1) pensions. However, this contextual comparison does not signify any particular degree of causal connection for the phrase "directly connected

cause principale. À la Cour fédérale, le juge a conclu que la question avait été tranchée par sa propre jurisprudence *Boisvert*, qu'il avait lui-même rendue.

[103] Par l'arrêt *McLean*, le juge Moldaver enseigne que, lorsque des questions d'interprétation des lois sont examinées selon la norme de la raisonabilité, la Cour doit faire preuve de retenue à l'égard de toute interprétation raisonnable de la disposition adoptée par le décideur administratif, et elle doit confirmer cette interprétation, et ce, même s'il existe d'autres interprétations raisonnables.

[104] Ainsi, la question est celle de savoir si l'interprétation du Tribunal qui aboutit au critère de la cause principale est raisonnable. Je conclus, avec égards, que tel n'est pas le cas.

[105] Pour répondre à cette question, la jurisprudence *McLean* enseigne que la disposition en cause doit être interprétée au moyen de l'analyse textuelle, contextuelle et téléologique qui est prescrite s'impose lorsqu'il faut interpréter une loi. Aussi, en l'espèce, l'interprétation du Tribunal qui aboutit au critère de la cause principale sera retenue, à moins qu'il ne soit démontré qu'elle est déraisonnable, selon l'analyse susmentionnée.

#### *Examen textuel*

[106] Comme je l'ai mentionné précédemment, les mots « rattachée directement [à] » évoquent une causalité entre le service militaire du demandeur et son affection alléguée. Toutefois, ces mots n'évoquent aucun degré précis de causalité. Ainsi, l'analyse textuelle de ces mots n'établit pas que le critère de la cause principale est déraisonnable.

#### *Examen contextuel*

[107] Il ressort de l'examen contextuel de ces mots qui apparaît au paragraphe 86 des présents motifs que le législateur entendait exiger un degré de causalité plus élevé pour les pensions visées au paragraphe 21(2) que pour les pensions visées au paragraphe 21(1). Toutefois, cette comparaison contextuelle ne fait ressortir aucun degré de causalité précis à l'égard des mots « rattachée

with”. As such, a contextual consideration of this phrase does not establish that the primary cause test is unreasonable.

*Purposive consideration*

[108] As set forth above, Parliament has mandated that a liberal interpretation of the *Pension Act* must be given with a view to ensuring that our country’s obligation to members of the armed forces who have been disabled or have died as a result of military service may be fulfilled. In my view, this means that a lower level of causal connection than the ordinary civil standard of the “but for” test was intended by Parliament when it enacted the phrase “directly connected with”. It follows, in my view, that in adhering to the primary cause level of causation, the Board unreasonably interpreted the phrase “directly connected with”.

[109] My somewhat theoretical example in paragraph 91 of these reasons is a further illustration of the unreasonableness of the primary cause test. This is especially so in circumstances—such as those under consideration in this appeal—involving illnesses, the causes of which are difficult to diagnose with the degree of precision necessary to establish a primary cause.

[110] The significant cause level of causation that I have endorsed provides a flexible approach to the establishment of the requisite causal connection between military service and a claimed condition and is, in my view, fully consistent with the liberal interpretation admonishments contained in section 2 of the *Pension Act* and section 3 of the VRAB Act. This flexibility favourably distinguishes the significant cause interpretation from the primary cause interpretation.

[111] Accordingly, for these reasons, I am of the view that an interpretation of the phrase “directly connected with” in paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act* that requires an applicant to establish that his or her military service is the primary cause of his or her claimed condition is unreasonable, and a decision to deny the award

directement [à] ». Ainsi, il ne ressort pas de l’examen contextuel de ces mots que le critère de la cause principale est déraisonnable.

*Examen téléologique*

[108] Comme il a été exposé précédemment, le législateur exige que la *Loi sur les pensions* soit interprétée de façon libérale, afin d’assurer que notre pays honore ses obligations envers les membres des forces armées qui sont devenus invalides ou sont décédés par suite de leur service militaire. À mon avis, il s’ensuit que le législateur envisageait un degré de causalité inférieur à celui de la norme civile ordinaire du critère du facteur déterminant lorsqu’il a promulgué les mots « rattachée directement [à] ». Il s’ensuit, à mon avis, qu’en retenant le degré de causalité correspondant au critère de la cause principale, le Tribunal a interprété de manière déraisonnable les mots « rattachée directement [à] ».

[109] Mon exemple quelque peu théorique au paragraphe 91 des présents motifs illustre également le caractère déraisonnable du critère de la cause principale. Cela est particulièrement vrai dans des situations — comme celle dont il est question en l’espèce — relatives à des maladies dont les causes sont difficiles à cerner avec le degré de précision nécessaire pour établir une cause principale.

[110] Le degré de causalité de la cause importante que j’ai retenu permet une approche souple à l’égard de l’établissement de la causalité requise entre le service militaire et une affection alléguée, et, à mon avis, s’accorde parfaitement avec les exigences d’une interprétation libérale énoncées à l’article 2 de la *Loi sur les pensions* et à l’article 3 de la Loi sur le TACRA. Cette souplesse démarque favorablement l’interprétation conduisant au critère de la cause importante de l’interprétation conduisant au critère de la cause principale.

[111] En conséquence, par ces motifs, je suis d’avis que l’interprétation des mots « rattachée directement [à] » à l’alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions* qui exige qu’un demandeur établisse que son service militaire est la cause principale de son affection alléguée est déraisonnable, ainsi qu’une décision de refuser une

of a pension on the basis of such an interpretation is not within the range of reasonable outcomes of the decision-making process under consideration.

D. Did the Board err with respect to the application of evidence issue?

[112] Having concluded that the Board erred in its selection of the primary cause test to determine whether Ms. Cole's claimed condition was sufficiently causally connected to her military service, it is clear that the Board's decision to deny her application for a disability pension cannot stand.

#### DISPOSITION

[113] For the foregoing reasons, I would allow the appeal, set aside the judgment of the Federal Court Judge, dated March 31, 2014 and return the matter to the Board for re-determination in accordance with these reasons, with costs in the appeal and in the Federal Court.

WEBB J.A.: I agree.

\*\*\*

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

[114] GAUTHIER J.A. (concurring reasons): I agree with my colleague Ryer J.A. that this appeal should be allowed and the matter returned to the Board for re-determination. However, I wish to comment briefly on some issues.

[115] With respect to the standard of review, I respectfully disagree that correctness is the standard to be applied to the Board's interpretation of paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act*. As my colleague acknowledges, the Supreme Court has stated that reasonableness is the presumptive standard of review where a tribunal is interpreting its home statute or a statute closely related to its

pension sur le fondement d'une telle interprétation, n'appartiennent pas aux issues raisonnables possibles du processus décisionnel en cause.

D. Le Tribunal a-t-il commis une erreur dans l'application de la loi aux éléments de preuve?

[112] Puisque j'ai conclu que le Tribunal avait commis une erreur dans le choix du critère de la cause principale pour établir s'il y avait un lien de causalité suffisant entre l'affection alléguée de M<sup>me</sup> Cole et son service militaire, il est clair que la décision du Tribunal de refuser sa demande de pension d'invalidité ne peut être confirmée.

#### DÉCISION

[113] Par les motifs qui précèdent, j'accueillerai l'appel, j'infirmerai le jugement du juge de la Cour fédérale daté du 31 mars 2014, et je renverrai l'affaire au Tribunal pour que celui-ci rende une nouvelle décision en conformité avec les présents motifs, avec dépens devant notre Cour et devant la Cour fédérale.

LE JUGE WEBB, J.C.A. : Je suis d'accord.

\*\*\*

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

[114] LA JUGE GAUTHIER, J.C.A. (motifs concourants) : Comme mon collègue le juge Ryer, je suis d'avis que le présent appel doit être accueilli et que l'affaire devrait être renvoyée au Tribunal pour que celui-ci rende une nouvelle décision. Toutefois, je souhaite faire de brèves observations sur certaines questions.

[115] Pour ce qui concerne la norme de contrôle, en toute déférence, je ne puis retenir l'idée que la norme de la décision correcte soit la norme applicable à l'interprétation que le Tribunal a faite de l'alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions*. Comme mon collègue le reconnaît, la Cour suprême enseigne que la norme de la raisonabilité est présumée jouer lorsqu'un tribunal interprète sa loi

function. While *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, states that reviewing courts may rely on the standard of review articulated in prior jurisprudence which has determined that standard on the proper principles, the Court in *Frye v. Canada (Attorney General)*, 2005 FCA 264, 338 N.R. 382, which applied correctness, did not have the benefit of the Supreme Court's subsequent teaching regarding the strength of the reasonableness presumption. I would add that since *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559, at paragraph 48, we no longer apply old authorities on the standard of review but must instead follow the principles worked out in *Dunsmuir* and later jurisprudence. In view of that more recent jurisprudence, I am not persuaded that the presumption of reasonableness has been rebutted in this case.

[116] However, I agree with my colleague that when one properly applies the purposive and contextual method of statutory interpretation, the range of acceptable outcomes is narrow in the present case.

[117] The interpretation of paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act* required in this appeal is an extricable question of law. As explained by Ryer J.A., however, it is a narrow question in that it is not about the nature or type of relationship that is required between the injury and the disease and a claimant's military service. Rather, it is to determine when the relationship is sufficient to trigger the application of this provision when multiple factors are involved in the onset or aggravation of an injury or disease.

[118] There is no need to examine if and how the expressions "arose out of", "directly connected with" or "attributable to" in paragraph 21(1)(a) differ unless these expressions inform the question before us. In my view, they do not.

constitutive ou une loi étroitement reliée à sa mission. Bien que la Cour suprême enseigne, par la jurisprudence *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, que les cours réformatrices peuvent appliquer la norme de contrôle que la jurisprudence a déjà arrêtée en appliquant les principes appropriés, notre Cour, dans l'arrêt *Frye c. Canada (Procureur général)*, 2005 CAF 264, où elle a appliqué la norme de la décision correcte, n'avait pas le bénéfice de l'enseignement subséquent de la Cour suprême concernant la force de la présomption d'assujettissement à la norme de la raisonnable. J'ajouterais que, depuis l'arrêt *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, au paragraphe 48, nous n'appliquons plus l'ancienne jurisprudence portant sur la norme de contrôle, mais devons plutôt suivre les principes consacrés par l'arrêt *Dunsmuir* et par la jurisprudence subséquente. Compte tenu de cette jurisprudence plus récente, je ne suis pas convaincue que la présomption d'assujettissement à la norme de la décision raisonnable a été réfutée en l'espèce.

[116] Toutefois, je partage l'avis de mon collègue quant au fait que, lorsque l'on applique correctement la méthode téléologique et contextuelle d'interprétation des lois, les solutions acceptables en l'espèce sont peu nombreuses.

[117] L'interprétation de l'alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions* requise dans le présent appel est une question de droit qui peut être isolée. Comme le juge Ryer l'a expliqué, toutefois, il s'agit d'une question très précise, en ce sens qu'elle ne concerne pas la nature ou le type de rapport qui est requis entre la blessure et la maladie et le service militaire du demandeur. Il s'agit plutôt de rechercher à quel moment le rapport est suffisant pour faire jouer cette disposition lorsque des facteurs multiples ont contribué à causer ou à aggraver une blessure ou une maladie.

[118] Il n'est point besoin d'examiner en quoi sont différents, le cas échéant, les termes « consécutive [à] » et « rattachée directement [à] », ou « attribuable à » à l'alinéa 21(1)a), à moins que ces mots éclairent la question qui nous occupe en l'espèce. À mon avis, tel n'est pas le cas.

[119] It is not disputed that the scheme of the Act applies to an injury or disease that can “arise out” of or, as in this case, be “directly connected to” multiple factors that may or may not all be military service-related. But the wording of the provision before us, read in the overall context of the Act, gives us little indication as to the degree to which the factors that are indeed service-related must have been involved in the onset or aggravation of the disease to trigger the payment of any benefit.

[120] Hence, the purpose of the Act set out in section 2 of the *Pension Act* and section 3 of the VRAB Act become particularly important. I agree with Ryer J.A. that considering the number of multiple etiology diseases, particularly psychological and emotional disease where there is no reasonable scientific method of apportioning precisely degrees of causation, it is not possible to read into paragraph 21(2)(a) that compensation is only available if the service-related factors are the primary cause of the disease.

[121] The interpretation offered by Ryer J.A. ensures that the scheme of the Act is not rendered meaningless—insignificant service-related factors cannot be sufficient to trigger the compensation scheme. On the other hand, allowing the mechanism provided by paragraph 21(2)(a), when the service-related factors are significant to be triggered, gives effect to Parliament’s clear intention that this benefits scheme be liberally construed, so as to ensure that this country’s obligation towards members of the forces is met.

[122] The appellant raised a number of other issues directed to the application of this interpretation of paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act* to the particular facts of this appeal. The panel of the Board which will re-determine this matter is best placed to address these issues.

[119] Il n’est pas controversé entre les parties que le régime de la Loi vise la blessure ou la maladie qui peut être « consécutive » ou, comme en l’espèce, « rattachée directement » à des facteurs multiples qui peuvent être reliés ou pas tous reliés au service militaire. Cependant, le libellé de la disposition dont il est ici question, lu dans le contexte global de la Loi, nous donne peu d’indications quant à savoir à quel degré les facteurs qui sont bel et bien reliés au service doivent avoir contribué à causer ou à aggraver la maladie pour qu’il y ait droit à pension.

[120] L’objet de la Loi énoncé à l’article 2 de la *Loi sur les pensions* et à l’article 3 de la Loi sur le TACRA devient donc particulièrement important. Je conviens avec le juge Ryer que, compte tenu du nombre de maladies à causes multiples, en particulier les maladies psychologiques ou émotionnelles pour lesquelles aucune méthode scientifique raisonnable ne permet d’attribuer précisément des degrés de causalité, il n’est pas possible d’interpréter l’alinéa 21(2)a) comme disposant qu’une indemnité ne peut être accordée que si les facteurs reliés au service sont la cause principale de la maladie.

[121] L’interprétation proposée par le juge Ryer assure que le régime de la Loi n’est pas vide de sens — les facteurs négligeables reliés au service ne peuvent pas être considérés comme suffisants pour donner droit à une pension au titre du régime. En revanche, permettre au demandeur de se prévaloir du mécanisme prévu à l’alinéa 21(2)a) lorsque les facteurs reliés au service sont importants donne effet à l’intention claire du législateur selon laquelle ce régime de prestations s’interprète de façon libérale, de manière à assurer que l’obligation de ce pays envers les membres des forces est remplie.

[122] L’appelante a soulevé plusieurs autres questions relatives à l’application de cette interprétation de l’alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions* aux faits de la présente espèce. La formation du Tribunal qui rendra une nouvelle décision dans la présente affaire est la mieux placée pour instruire ces questions.