

T-1343-21
2022 FC 1186T-1343-21
2022 CF 1186**Deborah Patterson** (*Applicant*)**Deborah Patterson** (*demanderesse*)

v.

c.

Attorney General of Canada (*Respondent*)**Procureur général du Canada** (*défendeur*)**INDEXED AS: PATTERSON v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)****RÉPERTORIÉ : PATTERSON c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)**Federal Court, Brown J.—By videoconference, July 12;
Ottawa, August 10, 2022.Cour fédérale, juge Brown—Par vidéoconférence,
12 juillet; Ottawa, 10 août 2022.

Public Service — Pensions — Application for judicial review of decision by Pension Centre determining that pensionable service accumulated under Canadian Forces Superannuation Act (CFSA) by applicant, Reserve Force Member from 1979 until 2008, qualified as “other pensionable service” pursuant to Public Service Superannuation Act (PSSA), s. 5(5)(c) — Pension Centre determined that applicant’s CFSA pensionable service (28+ years) counted against 35-year maximum accrual of pensionable service under PSSA — Applicant ceased to be eligible to contribute to her Public Service Pension Plan pension when her combined pensionable service under both CFSA, PSSA reached 35 years, pursuant to PSSA, s. 5(3) — Pension benefits under CFSA for Reserve Force Members calculated based only on paid or part paid days in Reserves (in applicant’s case totalling 12+ years) — Issue concerned applicant’s pension entitlements under PSSA — Applicant wished to accumulate full pension credit for time worked in public service under PSSA — Applicant’s total pensionable service became capped at 19 years, 161 days combined Canadian Forces service under CFSA, full-time work under PSSA — Maternity leave not pensionable under CFSA, excluded from applicant’s total service in Reserves — Applicant submitting unreasonable to count her full 28+ years pensionable service in Reserve Forces against 35-year cap on pensionable service as public servant under PSSA because she did not receive superannuation benefits for her full 28+ years but only for 12+ years — Asking to construe PSSA, s. 5(5) to enable her to accrue full, 35-year pension, by only counting her Canadian Forces service time (12+ years) against 35-year maximum pensionable service cap in PSSA — Also submitting, inter alia, Pension Centre’s interpretation failed to give legislation broad, liberal, purposive application that extends full benefits of pension scheme to intended targets, namely those who work, contribute for full 35 years — Whether Pension Centre’s decision reasonable — Decision not unreasonable — Ordinary meaning of PSSA, ss. 5(3), 5(5)(c) is that pensionable service accrued under CFSA, payable from Canadian Forces

Fonction publique — Pensions — Demande de contrôle judiciaire d’une décision du Centre des pensions qui a conclu que le service ouvrant droit à pension accumulé par la demanderesse, membre de la Force de réserve des Forces armées canadiennes de 1979 à 2008, sous le régime de la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes (LPRFC) est considéré comme une « autre période de service » conformément à l’alinéa 5(5)c) de la Loi sur la pension de la fonction publique (LPFP) — Le Centre des pensions a conclu que le service de la demanderesse ouvrant droit à pension sous le régime de la LPRFC (28 années et plus) était calculé en fonction du maximum de 35 ans de service ouvrant droit à pension en vertu de la LPFP — La demanderesse a cessé d’être admissible à cotiser à sa pension du Régime de retraite de la fonction publique lorsque le total de son service ouvrant droit à pension combiné sous le régime de la LPRFC et de la LPFP a atteint 35 ans, conformément au paragraphe 5(3) de la LPFP — Les prestations de retraite sous le régime de la LPRFC pour les membres de la Force de réserve sont calculées uniquement en fonction des jours payés ou partiellement payés dans la Réserve qui, dans le cas de la demanderesse, totalisent 12 années et plus — Les droits de la demanderesse à pension sous le régime de la LPFP étaient en cause en l’espèce — La demanderesse souhaitait accumuler le plein droit à pension pour la période où elle travaille dans la fonction publique sous le régime de la LPFP — Son service ouvrant droit à pension total a été plafonné à 19 ans et 161 jours combinés de service dans les Forces canadiennes sous le régime de la LPRFC et de travail à temps plein sous le régime de la LPFP — Le congé de maternité n’ouvrait pas droit à pension sous le régime de la LPRFC et il était exclu de son service total dans la Force de réserve — La demanderesse a soutenu qu’il était déraisonnable de compter ses 28 années et plus de service ouvrant droit à pension dans la Force de réserve à l’encontre du plafond de 35 ans de service ouvrant droit à pension à titre de fonctionnaire sous le régime de la LPFP, parce qu’elle n’a pas reçu de prestations de retraite pour ses 28 années et plus, mais seulement pour ses

Pension Fund counts against 35-year maximum accrual under PSSA — Clear, unequivocal that term “other pensionable service” referring to “pensionable service” accrued under CFSA — Other pensionable service per s. 5(3),(5) not to be confused with Canadian Forces service time — Words “other pensionable service” in s. 5(5) cannot be read as referring to another concept such as “Canadian Forces service or CF service” — Parliament could easily have referred to “Canadian Forces service” in ss. 5(3),(5) — In choosing term “other pensionable service” in s. 5(3), listing CFSA at s. 5(5), Parliament had definition, meaning of “pensionable service” under CFSA in mind — Parliament appearing to have made some trade-offs favourable to persons in applicant’s position — Cannot be said there is no benefit from having common definition of pensionable service across CFSA, PSSA — Applicant’s interpretation meaning that pensionable service of not only all Reservists but also all part-time employees under PSSA should be reduced to their actual paid time — Such narrow interpretation for essentially “legislative purpose” reasons without doing injustice elsewhere could not be made — Legislative amendment rather than judicial construction solution to issue raised in this case — Adjustment of amount of pension benefit accounting for periods of part-time employment, reflects lower contributions made to pension fund — This proportionality principle also important in overall purpose of schemes — Legislative scheme permitting employees to accrue 35 year maximum pension not its only or determinative purpose — Accepting applicant’s submissions not faithful to clear wording of provisions at issue — Application dismissed.

12 années et plus — Elle a demandé à la Cour d’interpréter le paragraphe 5(5) de la LPFP de façon à lui permettre d’accumuler une pension complète pour 35 ans de service, en ne comptant que le temps de service dans les FC (12 années et plus) à l’encontre du maximum de 35 ans de service ouvrant droit à pension prévu dans la LPFP — La demanderesse a soutenu, entre autres choses, que l’interprétation du Centre des pensions ne donne pas à la loi une application large, libérale et téléologique qui offre une pension complète aux personnes censées en bénéficier, soit ceux et celles qui travaillent et cotisent au régime pendant 35 ans — Il s’agissait de déterminer si la décision contestée était raisonnable — La décision n’était pas déraisonnable — Le sens ordinaire du paragraphe 5(3) et de l’alinéa 5(5)c) de la LPFP est que le service ouvrant droit à pension accumulé sous le régime de la LPRFC et payable par la Caisse de retraite des Forces canadiennes est comptabilisé dans la période d’accumulation maximale de 35 ans sous le régime de la LPFP — Il est clair et sans équivoque que le terme « autre période de service » désigne les « années de service ouvrant droit à pension » accumulées au titre de la LPRFC — Il ne faut pas confondre les autres périodes de service prévues aux paragraphes 5(3) et 5(5) avec le temps de service dans les Forces canadiennes — Le terme « autre période de service » au paragraphe 5(5) ne peut pas être interprété comme faisant référence à un autre concept comme le « service accompli dans les Forces canadiennes » — Le législateur aurait facilement pu faire référence au « service accompli dans les Forces canadiennes » aux paragraphes 5(3) ou 5(5) de la LPFP — En choisissant d’employer le terme « autre période de service » au paragraphe 5(3) de la LPFP et en mentionnant la LPRFC au paragraphe 5(5), le législateur avait en tête la définition et la signification de « service ouvrant droit à pension » sous le régime de la LPRFC — Le législateur semble avoir offert des compromis favorables aux personnes dans la position de la demanderesse — On ne peut donc pas dire qu’il n’y a aucun avantage à ce que la LPRFC et la LPFP prévoient une définition commune du service ouvrant droit à pension — L’interprétation de la demanderesse signifierait que le service ouvrant droit à pension non seulement de tous les réservistes, mais aussi de tous les employés à temps partiel au titre de la LPFP, devrait être réduit à leur période rémunérée réelle — On ne pouvait donner une interprétation aussi étroite pour des raisons essentiellement liées à l’objet de la loi, sans créer une injustice ailleurs — La solution à la question soulevée en l’espèce passerait par une modification législative plutôt que par l’interprétation judiciaire — Le rajustement du montant des prestations de retraite tient compte des périodes d’emploi à temps partiel et reflète les cotisations moins élevées qui ont été versées à la caisse de retraite — Ce principe de proportionnalité est également important dans l’objectif global des régimes — Permettre aux employés d’accumuler une pension maximale correspondant à 35 années de service n’est pas le seul objet, ni l’objet déterminant du régime législatif — Accepter les observations de la demanderesse n’aurait pas été fidèle au libellé clair des dispositions en cause — Demande rejetée.

This was an application for judicial review of a decision by the Government of Canada Pension Centre determining that the pensionable service accumulated under the *Canadian Forces Superannuation Act* (CFSA) by the applicant, who was a Reserve Force Member of the Canadian Armed Forces from 1979 until 2008, qualified as “other pensionable service” pursuant to paragraph 5(5)(c) of the *Public Service Superannuation Act* (PSSA).

The applicant began her career in the federal public service with the Department of National Defence in 2009. The Pension Centre determined that the applicant’s CFSA pensionable service, amounting to 28 years and 88 days (28+ years), counted against the 35-year maximum accrual of pensionable service under the PSSA. As a result of this decision, the applicant ceased to be eligible to contribute to her Public Service Pension Plan pension on August 12, 2015, when her total combined pensionable service (based on elapsed time) under both the CFSA and PSSA reached 35 years, pursuant to subsection 5(3) of the PSSA—notwithstanding she was still working and continues to work in the public service. Underlying this judicial review was the fact that *pension benefits* under the CFSA for Reserve Force Members are calculated based only on paid or part paid days in the Reserves, which in the applicant’s case total 12 years and 249 days (12+ years). The issue concerned the applicant’s pension entitlements under the PSSA. The applicant wished to accumulate full pension credit for the time she works in the public service under the PSSA. The applicant noted that if she had worked full time in the Reserves she would have earned a full 35 years of pensionable service under the combined CFSA and PSSA as of August 12, 2015, and would have been entitled to receive a full 35-year pension at that time. Instead, because the entirety of her 28+ year’s total elapsed service with the Reserve Forces is deducted from the 35-year cap under the PSSA, no matter how long she now works as a full time public servant, she will never accumulate the right to additional pension benefits for services provided after August 12, 2015. As of that date, her total pensionable service became capped at 19 years and 161 days combined Canadian Forces service under the CFSA and full-time work under the PSSA. The applicant spent a significant part of her unpaid or partially paid time in the Reserve Forces on maternity leaves and or in respect of childcare responsibilities. The Pension Centre advised the applicant that maternity leave was not pensionable under CFSA and was excluded from her total service in the Reserves. The applicant submitted that it was unreasonable to count her full 28+ years pensionable service in the Reserve Forces against the 35-year cap on pensionable service as a public servant under the PSSA because she did not receive superannuation benefits for her full 28+ years but only for 12+ years. She asked the Court to construe subsection 5(5) of the PSSA to enable her to accrue a full, 35-year pension, by only counting her Canadian Forces service time (12+ years) against the 35-year maximum pensionable service cap in the PSSA.

Il s’agissait d’une demande de contrôle judiciaire d’une décision du Centre des pensions du gouvernement du Canada qui a conclu que le service ouvrant droit à pension accumulé par la demanderesse, membre de la Force de réserve des Forces armées canadiennes de 1979 à 2008, sous le régime de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* (LPRFC) était considéré comme une « autre période de service » conformément à l’alinéa 5(5)c) de la *Loi sur la pension de la fonction publique* (LPFP).

La demanderesse a commencé sa carrière dans la fonction publique fédérale au ministère de la Défense nationale en 2009. Le Centre des pensions a conclu que le service de la demanderesse ouvrant droit à pension sous le régime de la LPRFC, qui s’élevait à 28 ans et 88 jours (28 années et plus), était calculé en fonction du maximum de 35 ans de service ouvrant droit à pension en vertu de la LPFP. Par conséquent, la demanderesse a cessé d’être admissible à cotiser à sa pension du Régime de retraite de la fonction publique le 12 août 2015, lorsque le total de son service ouvrant droit à pension combiné (en fonction de la durée cumulative) sous le régime de la LPRFC et de la LPFP a atteint 35 ans, conformément au paragraphe 5(3) de la LPFP — même si elle travaillait toujours et continue de travailler dans la fonction publique. Le présent contrôle judiciaire reposait sur le fait que les *prestations de retraite* sous le régime de la LPRFC pour les membres de la Force de réserve sont calculées uniquement en fonction des jours payés ou partiellement payés dans la Réserve (le service dans les Forces canadiennes, ou FC), qui, dans le cas de la demanderesse, totalisent 12 ans et 249 jours (12 années et plus). Ce qui était en cause en l’espèce concernait les droits de la demanderesse à pension sous le régime de la LPFP. La demanderesse souhaitait accumuler le plein droit à pension pour la période où elle travaille dans la fonction publique sous le régime de la LPFP. La demanderesse a fait remarquer que, si elle avait travaillé à temps plein dans la Force de réserve, elle aurait accumulé 35 années complètes de service ouvrant droit à pension en vertu de la LPRFC et de la LPFP combinées à compter du 12 août 2015, et elle aurait eu droit à une pension complète pour 35 années de service à ce moment-là. Au lieu de cela, étant donné que la durée cumulative de son service dans la Force de réserve, soit 28 années et plus, est déduite du plafond de 35 ans en vertu de la LPFP, peu importe combien de temps elle travaille maintenant comme fonctionnaire à temps plein, elle n’accumulera jamais le droit à des prestations de retraite supplémentaires pour des services rendus après le 12 août 2015. À compter de cette date, son service ouvrant droit à pension total a été plafonné à 19 ans et 161 jours combinés de service dans les FC sous le régime de la LPRFC et de travail à temps plein sous le régime de la LPFP. La demanderesse a passé une partie importante de son temps non rémunéré ou partiellement rémunéré dans la Force de réserve en congé de maternité ou à l’égard de ses responsabilités en matière de garde d’enfants. Le Centre des pensions a informé la demanderesse que le congé de maternité n’ouvrait pas

The applicant submitted that the Pension Centre's interpretation creates an absurdity in which civilian public service employees are penalized for longer periods of service in the Reserve Force, despite accumulating 35 years or more of full-time paid work between the military and public service. She also submitted the Pension Centre's interpretation failed to give the legislation a broad and liberal and purposive application that extends the full benefits of the pension scheme to its intended targets, namely those who work and contribute for a full 35 years. The respondent submitted that the Pension Centre's interpretation of "other pensionable service" in subsection 5(5) of the PSSA is reasonable because it accords with its ordinary meaning, and that the plain and ordinary meaning should play a dominant role in its interpretation. The respondent submitted that the applicant's proposed interpretation was inconsistent with the scheme of the pension legislation at issue and, if accepted, may have a serious negative impact on many Reservists and part-time employees.

At issue was whether the Pension Centre's decision was reasonable.

Held, the application should be dismissed.

The applicant did not show that the decision was unreasonable for the purposes of judicial review. The ordinary meaning of subsection 5(3) and paragraph 5(5)(c) of the PSSA is that pensionable service accrued under the CFSA and payable from the Canadian Forces Pension Fund counts against the 35-year maximum accrual under the PSSA. It is clear and unequivocal that the term "other pensionable service" refers to "pensionable service" accrued under the CFSA, which is a calculation based on elapsed time and not just time during which the applicant was paid or partially paid. Other pensionable service per subsections 5(3) and (5) should not be confused with Canadian Forces service time, which is used to calculate an individual's

droit à pension sous le régime de la LPRFC et qu'il était exclu de son service total dans la Force de réserve. La demanderesse a soutenu qu'il était déraisonnable de compter ses 28 années et plus de service ouvrant droit à pension dans la Force de réserve à l'encontre du plafond de 35 ans de service ouvrant droit à pension à titre de fonctionnaire sous le régime de la LPFP, parce qu'elle n'a pas reçu de prestations de retraite pour ses 28 années et plus, mais seulement pour ses 12 années et plus. Elle a demandé à la Cour d'interpréter le paragraphe 5(5) de la LPFP de façon à lui permettre d'accumuler une pension complète pour 35 ans de service, en ne comptant que le temps de service dans les FC (12 années et plus) à l'encontre du maximum de 35 ans de service ouvrant droit à pension prévu dans la LPFP. La demanderesse a soutenu que l'interprétation du Centre des pensions crée une absurdité dans laquelle les employés civils de la fonction publique sont pénalisés pour avoir servi plus longtemps au sein de la Force de réserve, et ce, malgré le fait qu'ils ont accumulé 35 années ou plus de travail rémunéré à temps plein entre l'armée et la fonction publique, ce qui est certes le cas lorsqu'un membre de la Force de réserve n'y travaille pas suffisamment pour toucher un plein salaire pendant une certaine période. Elle soutient également que l'interprétation du Centre des pensions ne donne pas à la loi une application large, libérale et téléologique qui offre une pension complète aux personnes censées en bénéficier, soit ceux et celles qui travaillent et cotisent au régime pendant 35 ans. Le défendeur a soutenu que l'interprétation donnée par le Centre des pensions à l'expression « autre période de service » au sens du paragraphe 5(5) de la LPFP est raisonnable, parce qu'elle correspond à son sens ordinaire et que ce sens ordinaire devrait jouer un rôle dominant dans son interprétation. Le défendeur a soutenu que l'interprétation proposée par la demanderesse était incompatible avec le régime de la législation sur les pensions en cause et que, si elle était acceptée, elle pourrait avoir de graves répercussions négatives sur de nombreux réservistes et employés à temps partiel.

Il s'agissait de déterminer si la décision contestée était raisonnable.

Jugement : la demande doit être rejetée.

La demanderesse n'a pas démontré que la décision était déraisonnable aux fins du contrôle judiciaire. Le sens ordinaire du paragraphe 5(3) et de l'alinéa 5(5)c) de la LPFP est que le service ouvrant droit à pension accumulé sous le régime de la LPRFC et payable par la Caisse de retraite des Forces canadiennes est comptabilisé dans la période d'accumulation maximale de 35 ans sous le régime de la LPFP. Il est clair et sans équivoque que le terme « autre période de service » désigne les « années de service ouvrant droit à pension » accumulées au titre de la LPRFC, et que son calcul est fondé sur la durée cumulative et non seulement sur le temps pendant lequel la demanderesse a été rémunérée ou partiellement rémunérée. Il

pension benefit, and which is quite distinct from pensionable service and other pensionable service. The words “other pensionable service” in subsection 5(5) cannot be read as referring to another concept such as “Canadian Forces service or CF service”. If Parliament wished to refer to “Canadian Forces service” in subsections 5(3) or 5(5) of the PSSA, it could easily have said so, as it does elsewhere in both the *Canadian Forces Superannuation Regulations* and the CFSA. In choosing the term “other pensionable service” in subsection 5(3) of the PSSA, and listing the CFSA at subsection 5(5), Parliament had the definition and meaning of “pensionable service” under the CFSA in mind. If Parliament had intended only CF service be counted for the purposes of subsection 5(3), it would have used that term. In designing the scheme as it did, Parliament also appears to have made some trade-offs favourable to persons in the applicant’s position. First, while those in the applicant’s situation may no longer make pension contributions towards a larger pension, their pension related payroll deduction drops from 9 percent of salary to only 1 percent of salary. In addition, the calculation of basic annuity is improved pursuant to section 15. Because pensionable service is used (elapsed time) and not CF service (paid time), an annuity is available sooner. Thus, it cannot be said there is no benefit from having a common definition of pensionable service across the CFSA and PSSA. Notably, the advantages set out here would not be available if pensionable service was calculated based on the much lower paid CF service in the applicant’s case. The applicant’s interpretation meant that the pensionable service of not only all Reservists but also all part-time employees under the PSSA should be reduced to their actual paid time. This would affect many people and the way the scheme has been understood and administered. The applicant’s interpretation would require such part-time employees to have worked for 60 years in order to be eligible to a pension benefit without “penalty” at age 55. This was manifestly absurd. Such a narrow interpretation for essentially “legislative purpose” reasons without doing injustice elsewhere could not be made. Legislative amendment rather than judicial construction was the solution to the issue raised in this case. What the applicant sought had merit provided it could be achieved without injustice elsewhere, and that those like the applicant contributed to the increased benefit they would obtain. The adjustment of the amount of the pension benefit (either under the PSSA or the CFSA Part I) accounts for periods of part-time employment, and reflects the lower contributions that were made to the pension fund. This proportionality principle is also important in the overall purpose of the schemes. While one aspect of the legislative scheme is to permit employees to accrue a 35-year maximum pension, that is not its only or determinative purpose. The applicant did not meet the eligibility requirements as set out by Parliament. To accept the applicant’s submissions would not have been faithful to the clear wording of the provisions at issue.

ne faut pas confondre les autres périodes de service prévues aux paragraphes 5(3) et 5(5) avec le temps de service dans les FC, qui est utilisé pour calculer les *prestations de retraite* d’une personne et qui est très différent du service ouvrant droit à pension et des autres périodes de service. Le terme « autre période de service » au paragraphe 5(5) ne peut pas être interprété comme faisant référence à un autre concept comme le [TRADUCTION] « service accompli dans les Forces canadiennes ». Si le législateur avait voulu faire référence au [TRADUCTION] « service accompli dans les Forces canadiennes » aux paragraphes 5(3) ou 5(5) de la LPFP, il aurait facilement pu le dire, comme il le fait d’ailleurs dans le *Règlement sur la pension de retraite des Forces canadiennes* et dans la LPRFC. En choisissant d’employer le terme « autre période de service » au paragraphe 5(3) de la LPFP et en mentionnant la LPRFC au paragraphe 5(5), le législateur avait en tête la définition et la signification de « service ouvrant droit à pension » sous le régime de la LPRFC. Si le législateur avait voulu que seul le service dans les FC soit compté aux fins du paragraphe 5(3), il aurait utilisé ce terme. En concevant le régime comme il l’a fait, le législateur semble également avoir offert des compromis favorables aux personnes dans la position de la demanderesse. Premièrement, même si les personnes dans la situation de la demanderesse ne peuvent plus cotiser en vue d’obtenir une pension plus importante, les retenues salariales liées à la pension passent de 9 p. 100 du salaire à seulement 1 p. 100 du salaire. De plus, le calcul de la pension de base est bonifié par l’article 15. La personne a accès à sa pension plus tôt, étant donné que c’est le service ouvrant droit à pension (durée cumulative) plutôt que le service dans les FC (temps rémunéré) qui est utilisé. On ne peut donc pas dire qu’il n’y a aucun avantage à ce que la LPRFC et la LPFP prévoient une définition commune du service ouvrant droit à pension. Notamment, personne ne pourrait se réclamer des avantages exposés en l’espèce si le service ouvrant droit à pension était calculé en fonction du service rémunéré dans les FC dans le cas de la demanderesse. L’interprétation de la demanderesse signifierait que le service ouvrant droit à pension non seulement de tous les réservistes, mais aussi de tous les employés à temps partiel au titre de la LPFP, devrait être réduit à leur période rémunérée réelle. L’interprétation proposée par la demanderesse exigerait que ces employés à temps partiel aient travaillé pendant 60 ans afin d’être admissibles à une prestation de retraite sans « pénalité » à l’âge de 55 ans, ce qui était manifestement absurde. On ne pouvait donner une interprétation aussi étroite pour des raisons essentiellement liées à l’objet de la loi, sans créer une injustice ailleurs. La solution à la question soulevée en l’espèce passait par une modification législative plutôt que par l’interprétation judiciaire. Ce que la demanderesse demandait avait du mérite, pourvu qu’elle pût l’obtenir sans créer une injustice dans d’autres situations, et que des personnes comme la demanderesse cotisent à la pension accrue qu’elles obtiendraient. Le rajustement du montant des prestations de retraite (en vertu de la LPFP ou de la partie I de la LPRFC) tient compte des périodes d’emploi à temps partiel et reflète les cotisations moins élevées qui ont été versées à la caisse de retraite.

Ce principe de proportionnalité est également important dans l'objectif global des régimes. Même si l'un des aspects du régime législatif est de permettre aux employés d'accumuler une pension maximale correspondant à 35 années de service, ce n'est pas son seul objet, ni son objet déterminant. La demanderesse n'a pas répondu pas aux critères d'admissibilité établis par le législateur. Accepter les observations de la demanderesse n'aurait pas été fidèle au libellé clair des dispositions en cause.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Canadian Forces Superannuation Act, R.S.C., 1985, c. C-17, Parts I, I.1, ss. 6, 15, 16, 18(2),(3).
Canadian Forces Superannuation Regulations, C.R.C., c. 396, s. 3, 12.2(3), 16.6.
Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.4(1).
Old Age Security Act, R.S.C., 1985, c. O-9.
Public Service Superannuation Act, R.S.C., 1985, c. P-36, ss. 5, 13(1)(c)(i).

CASES CITED

APPLIED:

Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653

CONSIDERED:

Canada Post Corp v. Canadian Union of Postal Workers, 2019 SCC 67, [2019] 4 S.C.R. 900; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *Canada (Attorney General) v. Burke*, 2022 FCA 44, [2022] 4 F.C.R. 142.

REFERRED TO:

Proulx v. Canada (Attorney General), 2018 FC 761, 42 C.C.P.B. (2nd) 77; *Landriault v. Canada (Attorney General)*, 2016 FC 664, 27 C.C.P.B. (2nd) 140; *Lamarche v. Canada (Attorney General)*, 2019 FC 1303, 50 C.C.P.B. (2nd) 196, [2020] 1 F.C.R. D-2; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Mason*, 2021 FCA 156, [2022] 1 F.C.R. 3, leave to appeal to S.C.C. granted, no. 39855 (March 3, 2022).

APPLICATION for judicial review of a decision by the Pension Centre determining that the applicant's pensionable service accumulated under the *Canadian Forces Superannuation Act* qualifies as "other pensionable service" pursuant to paragraph 5(5)(c) of the *Public Service Superannuation Act*. Application dismissed.

LOI ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes, L.R.C. (1985), ch. C-17, parties I, I.1, art. 6, 15, 16, 18(2),(3).
Règlement sur la pension de retraite des Forces canadiennes, C.R.C., ch. 396, art. 3, 12.2(3), 16.6.
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.4(1).
Loi sur la sécurité de la vieillesse, L.R.C. (1985), ch. O-9.
Loi sur la pension de la fonction publique, L.R.C. (1985), ch. P-36, art. 5, 13(1)(c)(i).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE :

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Société canadienne des postes c. Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes, 2019 CSC 67, [2019] 4 R.C.S. 900; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Canada (Procureur général) c. Burke*, 2022 CAF 44, [2022] 4 R.C.F. 142

DÉCISIONS MENTIONNÉES :

Proulx c. Canada (Procureur général), 2018 CF 761; *Landriault c. Canada (Procureur général)*, 2016 CF 664; *Lamarche c. Canada (Procureur général)*, 2019 CF 1303, [2020] 1 R.C.F. F-2; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Mason*, 2021 CAF 156, [2022] 1 R.C.F. 3, autorisation de pourvoi à la C.S.C. accordée, dossier n° 39855 (3 mars 2022).

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision du Centre des pensions du gouvernement du Canada qui a conclu que le service ouvrant droit à pension accumulé par la demanderesse, membre de la Force de réserve des Forces armées canadiennes de 1979 à 2008, sous le régime de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* est considéré comme une « autre période de service » conformément à l'alinéa 5(5)c) de la *Loi sur la pension de la fonction publique*. Demande rejetée.

APPEARANCES

Zachary Rodgers for applicant.
Charles Maher for respondent.

ONT COMPARU :

Zachary Rodgers pour la demanderesse.
Charles Maher pour le défendeur.

SOLICITORS OF RECORD

RavenLaw LLP, Ottawa, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

RavenLaw LLP/s.r.l., Ottawa, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

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

BROWN J.:

LE JUGE BROWN :

I. Nature of the matter

I. Nature de l'affaire

[1] This is an application for judicial review of a decision by the Government of Canada Pension Centre (Pension Centre), dated August 26, 2021 (Decision). The applicant is now a federal public servant and for pension purposes is now subject to the *Public Service Superannuation Act*, R.S.C., 1985, c. P-36 (PSSA). However, before joining the public service she completed lengthy service in the Canadian Armed Forces' Reserve Force (Reserve Force) where for pension purposes she was subject to the *Canadian Forces Superannuation Act*, R.S.C., 1985, c. C-17 (CFSA).

[1] La Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision du Centre des pensions du gouvernement du Canada (le Centre des pensions), datée du 26 août 2021 (la décision contestée). La demanderesse est maintenant une fonctionnaire fédérale et, aux fins de la pension, elle est maintenant assujettie à la *Loi sur la pension de la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-36 (la LPFP). Toutefois, avant de se joindre à la fonction publique, elle a servi longuement dans la Force de réserve des Forces armées canadiennes (la Force de réserve), où, aux fins de la pension, elle était assujettie à la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*, L.R.C. (1985), ch. C-17 (la LPRFC).

[2] The Pension Centre determined the applicant's pensionable service accumulated under the CFSA qualifies as "other pensionable service" pursuant to paragraph 5(5)(c) of the PSSA. The Pension Centre therefore determined her CFSA pensionable service, amounting to 28 years and 88 days (28+ years), counted against the 35-year maximum accrual of pensionable service under the PSSA. As a result she ceased to be eligible to contribute to her Public Service Pension Plan pension on August 12, 2015, when her total combined pensionable service (based on elapsed time) under both the CFSA and PSSA reached 35 years, pursuant to subsection 5(3) of the PSSA—notwithstanding she was still working and continues to work in the public service.

[2] Le Centre des pensions a conclu que le service ouvrant droit à pension accumulé par la demanderesse sous le régime de la LPRFC est considéré comme une « autre période de service » conformément à l'alinéa 5(5)c) de la LPFP. Le Centre des pensions a donc conclu que son service ouvrant droit à pension sous le régime de la LPRFC, qui s'élevait à 28 ans et 88 jours (28 années et plus), était calculé en fonction du maximum de 35 ans de service ouvrant droit à pension en vertu de la LPFP. Par conséquent, elle a cessé d'être admissible à cotiser à sa pension du Régime de retraite de la fonction publique le 12 août 2015, lorsque le total de son service ouvrant droit à pension combiné (en fonction de la durée cumulative) sous le régime de la LPRFC et de la LPFP a atteint 35 ans, conformément au paragraphe 5(3) de la LPFP — même si elle travaillait toujours et continue de travailler dans la fonction publique.

[3] Underlying this judicial review is the fact that *pension benefits* under the CFSA for Reserve Force Members are calculated based only on paid or part paid days in the Reserves (Canadian Forces service, or CF service), which in her case total 12 years and 249 days (12+ years). On the other hand, her *pensionable service* in the Reserve Force was calculated on an elapsed time basis, which included not only her paid time, but also the time when she was partially paid, and time she was not paid at all—totaling 28 years and 88 days (28+ years).

[4] It is not disputed the applicant's pensionable service and CF service under the CFSA are now fixed and are no longer subject to change. She elected to and is now receiving an annual allowance under the CFSA in respect of her work in the Reserve Forces. Her annual allowance is calculated on the basis of CF service, that is, the time she was paid or partially paid in the Reserves. To be clear, her CFSA pension benefit is not calculated on her—far longer—pensionable service with the Reserves.

[5] What is in issue now concerns her pension entitlements under the PSSA. The applicant wishes to accumulate full pension credit for the time she works in the public service under the PSSA. I understood her counsel to confirm she is prepared to pay for that additional accumulation by way of contributions to the PSSA in the same way other public servants contribute to the PSSA.

[6] The applicant notes that if she had worked full time in the Reserves she would have earned a full 35 years of pensionable service under the combined CFSA and PSSA as of August 12, 2015, and would have been entitled to receive a full 35-year pension at that time (albeit possibly reduced due to her age and when it is paid).

[3] Le présent contrôle judiciaire repose sur le fait que les prestations de retraite sous le régime de la LPRFC pour les membres de la Force de réserve sont calculées uniquement en fonction des jours payés ou partiellement payés dans la Réserve (le service dans les Forces canadiennes, ou FC), qui, dans son cas, totalisent 12 ans et 249 jours (12 années et plus). Par ailleurs, son service ouvrant droit à pension dans la Force de réserve a été calculé en fonction de la durée cumulative, ce qui comprenait non seulement son temps rémunéré, mais aussi le temps pendant lequel elle était partiellement rémunérée et celui pendant lequel elle n'était pas rémunérée du tout, pour un total de 28 ans et 88 jours.

[4] Il n'est pas contesté que le service ouvrant droit à pension de la demanderesse et le service dans les FC sous le régime de la LPRFC sont maintenant fixes et ne peuvent plus être modifiés. Elle a choisi de recevoir une allocation annuelle en vertu de la LPRFC pour son travail dans la Force de réserve. Son allocation annuelle est calculée en fonction du service dans les FC, c'est-à-dire le temps pour lequel elle a été rémunérée ou partiellement rémunérée dans la Réserve. Il est entendu que ses prestations de retraite sous le régime de la LPRFC ne sont pas calculées en fonction de son service ouvrant droit à pension dans la Force de réserve, qui est beaucoup plus long.

[5] Ce qui est en cause en l'espèce concerne ses droits à pension sous le régime de la LPFP. La demanderesse souhaite accumuler le plein droit à pension pour la période où elle travaille dans la fonction publique sous le régime de la LPFP. J'ai cru comprendre que son avocat a confirmé qu'elle était prête à payer pour cette accumulation de droits supplémentaires en effectuant des cotisations au titre de la LPFP, comme le font les autres fonctionnaires.

[6] La demanderesse fait remarquer que, si elle avait travaillé à temps plein dans la Force de réserve, elle aurait accumulé 35 années complètes de service ouvrant droit à pension en vertu de la LPRFC et de la LPFP combinées à compter du 12 août 2015, et elle aurait eu droit à une pension complète pour 35 années de service à ce moment-là (bien qu'elle puisse être réduite en raison de son âge et du moment où elle est payée).

[7] Instead, because the entirety of her 28+ years' total elapsed service with the Reserve Forces is deducted from the 35-year cap under the PSSA, no matter how long she now works as a full-time public servant, she will never accumulate the right to additional pension benefits for services provided after August 12, 2015. As of that date, her total pensionable service became capped at 19 years and 161 days combined CF service under the CFSA and full-time work under the PSSA: 12 years and 249 days CF service (paid and part-paid work) under the CFSA plus 5 years and 272 days of full-time work under the PSSA.

[8] Notably, the evidence is that the applicant spent what appears to be a significant part of her unpaid or partially paid time in the Reserve Forces on maternity leaves and or in respect of childcare responsibilities. The evidence is that the Pension Centre advised the applicant that maternity leave was not pensionable under CFSA and was excluded from her total service in the Reserves.

[9] The applicant submits it is unreasonable to count her full 28+ years' pensionable service in the Reserve Forces against the 35-year cap on pensionable service as a public servant under the PSSA because she did not receive superannuation benefits for her full 28+ years but only for 12+ years, i.e., only her paid CF service.

[10] The applicant asks the Court to construe subsection 5(5) of the PSSA to enable her to accrue a full, 35-year pension, by only counting her CF service time (12+ years) against the 35-year maximum pensionable service cap in the PSSA. While she is planning to retire soon, this construction would enable her to continue to contribute to her pension for so long as she is working, whereas at present she cannot do so because she reached the 35-year cap on pensionable service in 2015.

[7] Au lieu de cela, étant donné que la durée cumulative de son service dans la Force de réserve, soit 28 années et plus, est déduite du plafond de 35 ans en vertu de la LPFP, peu importe combien de temps elle travaille maintenant comme fonctionnaire à temps plein, elle n'accumulera jamais le droit à des prestations de retraite supplémentaires pour des services rendus après le 12 août 2015. À compter de cette date, son service ouvrant droit à pension total a été plafonné à 19 ans et 161 jours combinés de service dans les FC sous le régime de la LPRFC et de travail à temps plein sous le régime de la LPFP : 12 ans et 249 jours de service dans les FC (travail rémunéré et partiellement rémunéré) sous le régime de la LPRFC, plus 5 ans et 272 jours de travail à temps plein sous le régime de la LPFP.

[8] Fait intéressant, la preuve démontre que la demanderesse a passé ce qui semble être une partie importante de son temps non rémunéré ou partiellement rémunéré dans la Force de réserve en congé de maternité ou à l'égard de ses responsabilités en matière de garde d'enfants. La preuve indique que le Centre des pensions a informé la demanderesse que le congé de maternité n'ouvrait pas droit à pension sous le régime de la LPRFC et qu'il était exclu de son service total dans la Force de réserve.

[9] La demanderesse soutient qu'il est déraisonnable de compter ses 28 années et plus de service ouvrant droit à pension dans la Force de réserve à l'encontre du plafond de 35 ans de service ouvrant droit à pension à titre de fonctionnaire sous le régime de la LPFP, parce qu'elle n'a pas reçu de prestations de retraite pour ses 28 années et plus, mais seulement pour ses 12 années et plus, soit son service rémunéré dans les FC.

[10] La demanderesse demande à la Cour d'interpréter le paragraphe 5(5) de la LPFP de façon à lui permettre d'accumuler une pension complète pour 35 ans de service, en ne comptant que le temps de service dans les FC (12 années et plus) à l'encontre du maximum de 35 ans de service ouvrant droit à pension prévu dans la LPFP. Même si elle prévoit prendre sa retraite bientôt, cette interprétation lui permettrait de continuer à cotiser à son régime de retraite tant qu'elle travaille, alors qu'à l'heure actuelle, elle ne peut pas le faire parce qu'elle a atteint le plafond de 35 ans de service ouvrant droit à pension en 2015.

[11] The applicant submits the Pension Centre’s interpretation creates an absurdity in which civilian public service employees are penalized for longer periods of service in the Reserve Force, despite accumulating 35 years or more of full-time paid work between the military and public service—which is certainly true where a Reserve Force Member works for less than full pay for a period of time. She also submits the Pension Centre’s interpretation fails to give the legislation a broad and liberal and purposive application that extends the full benefits of the pension scheme to its intended targets, namely those who work and contribute for a full 35 years. She submits that whereas the purpose of both pension plans is to afford a pension benefit to civilian and military public servants up to a 35-year maximum, the Pension Centre’s interpretation prevents the applicant from accruing a 35-year pension. She says this Court’s intervention is required to correct this unreasonable interpretation.

[12] The respondent submits the Pension Centre’s interpretation of “other pensionable service” in subsection 5(5) of the PSSA is reasonable because it accords with its ordinary meaning, and that the plain and ordinary meaning should play a dominant role in its interpretation. The respondent submits the applicant’s proposed interpretation—that pensionable service must mirror a contributor’s actual paid days (in her case her CF service days)—is inconsistent with the scheme of the pension legislation at issue and, if accepted, may have a serious negative impact on many Reservists and part-time employees.

II. Background Facts

[13] Since at least 1959, service in the Regular Forces has entitled Regular Force Members (Army, Navy, RCAF, etc.) to a pension benefit under the CFSA Part I. This defined benefit plan is governed by the *Canadian Forces Superannuation Regulations*, C.R.C., c. 396 (CFSR).

[11] La demanderesse soutient que l’interprétation du Centre des pensions crée une absurdité dans laquelle les employés civils de la fonction publique sont pénalisés pour avoir servi plus longtemps au sein de la Force de réserve, et ce, malgré le fait qu’ils ont accumulé 35 années ou plus de travail rémunéré à temps plein entre l’armée et la fonction publique, ce qui est certes le cas lorsqu’un membre de la Force de réserve n’y travaille pas suffisamment pour toucher un plein salaire pendant une certaine période. Elle soutient également que l’interprétation du Centre des pensions ne donne pas à la loi une application large, libérale et téléologique qui offre une pension complète aux personnes censées en bénéficier, soit ceux et celles qui travaillent et cotisent au régime pendant 35 ans. Elle soutient que, bien que le but des deux régimes de pension soit d’offrir des prestations de retraite aux fonctionnaires civils et militaires en fonction d’un maximum de 35 ans de service, l’interprétation du Centre des pensions empêche la demanderesse d’accumuler une pension pour 35 ans de service. Elle affirme que l’intervention de la Cour est nécessaire pour corriger cette interprétation déraisonnable.

[12] Le défendeur soutient que l’interprétation donnée par le Centre des pensions à l’expression « autre période de service » au sens du paragraphe 5(5) de la LPFP est raisonnable, parce qu’elle correspond à son sens ordinaire et que ce sens ordinaire devrait jouer un rôle dominant dans son interprétation. Le défendeur soutient que l’interprétation proposée par la demanderesse — à savoir que le service ouvrant droit à pension doit refléter les jours réels de rémunération d’un cotisant (dans son cas, ses jours de service dans les FC) — est incompatible avec le régime de la législation sur les pensions en cause et que, si elle est acceptée, elle pourrait avoir de graves répercussions négatives sur de nombreux réservistes et employés à temps partiel.

II. Le contexte factuel

[13] Depuis au moins 1959, les membres de la Force régulière (Armée de terre, Marine, ARC, etc.) ont droit à des prestations de retraite en vertu de la partie I de la LPRFC. Ce régime à prestations déterminées est régi par le *Règlement sur la pension de retraite des Forces canadiennes*, C.R.C., ch. 396 (le RPRFC).

[14] Prior to March 1, 2007, only Regular Force Members were included in this plan. Reservists were excluded from coverage, and indeed had no comparable pension plan within the CFSA. On 1 March 2007, the CFSA Part I.1 came into force, which created the Reserve Force Pension Plan as a defined benefit plan.

[15] Importantly, other changes within the CFSA Part I came into force permitting some Reserve Force Members—including the applicant—to become CFSA Part I contributors if certain service and/or earnings criteria were met. The applicant elected to participate in the CFSA Part I pension plan known as the Regular Force Pension Plan.

[16] Further changes to both the CFSA Part I and Part I.1 allowed Reservists—such as the applicant—who met the eligibility criteria to “buy back” previous years of service into whichever plan of which they were a member, in this case the CFSA Part I plan. Specifically, CFSA Part I contributors like the applicant may buy back past service up to a maximum of 35 years cumulative with any other pensionable service they may have in the PSSA. This mechanism generally enables Reserve Force Members to both obtain a larger benefit and to enable them to meet certain other requirements and thresholds sooner than other contributors.

A. The applicant's time in the Reserve Force and her CFSA buyback and benefits

[17] From 1979 until 2008, the applicant was a Reserve Force Member of the Canadian Armed Forces (Reserve Force Member).

[18] Following the coming into force of the changes on March 1, 2007, the applicant became a contributor to the CFSA pension plan. On February 21, 2010, she elected to buy back her Reserve Force service under the CFSA (from

[14] Avant le 1^{er} mars 2007, seuls les membres de la Force régulière étaient inclus dans ce régime. Les réservistes ne pouvaient en bénéficier et la LPRFC ne prévoyait pas un régime de pension comparable. Le 1^{er} mars 2007, la partie I.1 de la LPRFC est entrée en vigueur, dans laquelle était créé le Régime de pension de la Force de réserve, un régime à prestations déterminées.

[15] Il est important de noter que d'autres changements apportés à la partie I de la LPRFC ont permis à certains membres de la Force de réserve — y compris la demanderesse — de devenir des cotisants au titre de la partie I de la LPRFC si certains critères de service ou de rémunération étaient respectés. La demanderesse a choisi de participer au régime de retraite de la partie I de la LPRFC, connu sous le nom de Régime de retraite de la Force régulière.

[16] D'autres changements apportés à la partie I et à la partie I.1 de la LPRFC ont permis aux réservistes — comme la demanderesse — qui répondaient à certains critères d'admissibilité de « racheter » leurs années de service antérieures dans le régime auquel ils participaient, en l'occurrence le régime de la partie I de la LPRFC. Plus précisément, les cotisants au titre de la partie I de la LPRFC, comme la demanderesse, peuvent racheter du service antérieur jusqu'à concurrence de 35 années cumulatives avec tout autre service ouvrant droit à pension qu'ils peuvent avoir dans la LPFP. Ce mécanisme permet généralement aux membres de la Force de réserve d'obtenir des prestations plus importantes et de satisfaire à d'autres exigences et seuils plus rapidement que les autres cotisants.

A. La période de service de la demanderesse dans la Force de réserve et rachat et prestations en vertu de la LPRFC

[17] De 1979 à 2008, la demanderesse était membre de la Force de réserve des Forces armées canadiennes.

[18] À la suite de l'entrée en vigueur des modifications le 1^{er} mars 2007, la demanderesse est devenue une cotisante au régime de retraite de la LPRFC. Le 21 février 2010, elle a choisi de racheter son service dans la Force

1979 to March 1, 2007). Her buyback was comprised of 27 years and 56 days elapsed time of pensionable service under the CFSA. Of this, 12 years and 249 days counted as CF service, which is service for which she was paid or partially paid. She also accumulated additional elapsed time of 1 year and 32 days of pensionable service between March 1, 2007 and March 31, 2008, as an active (as opposed to Reserve Force) contributor under the CFSA.

[19] Her total CFSA pensionable service was therefore 28 years 88 days (28+ years). However, her pension benefits under the CFSA were calculated and based on the days and partial days in respect of which payment was authorized for her, that is, paid and partially paid days; these days are referred to as Canadian Forces service days or CF service days. The applicant's CF service days total 12 years and 249 days (12+ years). The quantum of these calculations are not in dispute.

[20] As noted, the applicant elected under the CFSA to receive an annual allowance with immediate effect. This annual allowance has been paid to her since her election in 2010, with a reduction because of her age at the time payments started.

B. The applicant's time in the public service and her PSSA benefits

[21] In 2009, the applicant began her career in the federal public service with the Department of National Defence. On November 14, 2009, she started contributing towards pension benefits under the PSSA. On July 31, 2010, she elected to buy back her prior public service under the PSSA from September 15, 2008, to November 14, 2009 (1 year and 5 days).

[22] As early as December 2013, the Pension Centre advised the applicant she would reach 35 years of pensionable service on August 12, 2015, counting her pensionable

de réserve en vertu de la LPRFC (de 1979 au 1^{er} mars 2007). Son rachat comprenait 27 ans et 56 jours de service ouvrant droit à pension au titre de la LPRFC. De ce nombre, 12 ans et 249 jours, soit le service pour lequel elle fut rémunérée ou partiellement rémunérés, sont comptés comme service dans les FC. Elle a également accumulé une période supplémentaire d'un an et 32 jours de service ouvrant droit à pension entre le 1^{er} mars 2007 et le 31 mars 2008 à titre de cotisante active (plutôt que de cotisante de la Force de réserve) sous le régime de la LPRFC.

[19] Son service ouvrant droit à pension total sous le régime de la LPRFC était donc de 28 ans et 88 jours. Cependant, ses prestations de retraite sous le régime de la LPRFC ont été calculées en fonction des jours et des jours partiels à l'égard desquels le paiement a été autorisé à son égard, c'est-à-dire les jours rémunérés et partiellement rémunérés; ces jours sont appelés jours de service dans les Forces canadiennes ou jours de service dans les FC. Les jours de service de la demanderesse dans les FC totalisent 12 ans et 249 jours. Le montant découlant de ces calculs n'est pas contesté.

[20] Comme il a été mentionné, la demanderesse a choisi de recevoir une allocation annuelle avec effet immédiat en vertu de la LPRFC. Cette allocation annuelle lui est versée depuis qu'elle a fait son choix en 2010, avec une réduction en raison de son âge au moment où les paiements ont commencé.

B. La période passée par la demanderesse et ses prestations au titre de la LPFP

[21] En 2009, la demanderesse a commencé sa carrière dans la fonction publique fédérale au ministère de la Défense nationale. Le 14 novembre 2009, elle a commencé à cotiser à un régime de retraite sous le régime de la LPFP. Le 31 juillet 2010, elle a choisi de racheter son service antérieur dans la fonction publique du 15 septembre 2008 au 14 novembre 2009 (1 année et 5 jours) en vertu de la LPFP.

[22] Dès décembre 2013, le Centre des pensions a informé la demanderesse qu'elle atteindrait 35 années de service ouvrant droit à pension le 12 août 2015, en comptant

service accrued under the CFSA (28 years and 88 days) and her pensionable service under the PSSA, assuming she continued to work full time as a civilian at DND until then.

[23] On May 25, 2017, the Pension Centre wrote the applicant advising her that as of August 12, 2015, she could no longer contribute to her PSSA Public Service Pension Plan pension because she had reached the combined maximum 35 years of pensionable service allowed under the CFSA and PSSA plans.

[24] Counsel for the applicant wrote to the Pension Centre on four occasions requesting clarification of her pension entitlements. In letters dated November 19 and 20, 2019, October 7, 2020, and March 4, 2021, the Pension Centre explained the applicant accumulated 28 years and 88 days (28+ years) of pensionable service under the CFSA, which is the total of the current service and the elected service under CFSA Part I, that is, service when she was paid, when she was partially paid and time when she was not paid at all (elapsed time). That said, the *pension benefit* she receives and the cost of her election were adjusted to reflect only fully or partially paid days of work rather than the total amount of time (elapsed time or pensionable time) she spent in the Reserve Force.

[25] Pursuant to the applicable provisions including subsections 5(5) and 5(3) of the PSSA, the Pension Centre counted all of her pensionable service accrued under the CFSA as “other pensionable service” under subsection 5(5) of the PSSA.

[26] On June 29, 2021, the applicant made submissions to the Pension Centre for reconsideration. By letter dated August 26, 2021 (actually July 26, 2021), the Pension Centre maintained its decision, which forms the subject matter of this application for judicial review. At issue are the parties’ different interpretations of subsection 5(5) of

son service ouvrant droit à pension accumulé sous le régime de la LPRFC (28 ans et 88 jours) et son service ouvrant droit à pension sous le régime de la LPFP, en supposant qu’elle ait continué de travailler à temps plein comme employée civile du MDN jusqu’à ce moment-là.

[23] Le 25 mai 2017, le Centre des pensions a écrit à la demanderesse pour l’informer qu’à compter du 12 août 2015, elle ne pourrait plus cotiser au Régime de pension de retraite de la fonction publique prévu par la LPFP, parce qu’elle avait atteint le maximum combiné de 35 années de service ouvrant droit à pension permis en vertu des régimes de la LPRFC et de la LPFP.

[24] L’avocat de la demanderesse a écrit quatre fois au Centre des pensions pour demander des précisions sur les droits à pension de sa cliente. Dans des lettres datées des 19 et 20 novembre 2019, du 7 octobre 2020 et du 4 mars 2021, le Centre des pensions a expliqué que la demanderesse avait accumulé 28 années et 88 jours (28 années et plus) de service ouvrant droit à pension sous le régime de la LPRFC, soit le total du service courant et du service racheté en vertu de la partie I de la LPRFC, qui comprend le service pour lequel où elle a été rémunérée, le service pour lequel elle a été partiellement rémunérée et la période de temps pour laquelle elle n’a pas été rémunérée du tout (durée cumulative). Cela dit, les prestations de retraite qu’elle reçoit et le coût de son choix ont été rajustés pour tenir compte seulement des jours de travail entièrement ou partiellement rémunérés plutôt que du temps total (durée cumulative ou temps ouvrant droit à pension) qu’elle a passé dans la Force de réserve.

[25] Conformément aux dispositions applicables, y compris les paragraphes 5(5) et 5(3) de la LPFP, le Centre des pensions a compté tout le service ouvrant droit à pension accumulé sous le régime de la LPRFC comme « autre période de service » au titre du paragraphe 5(5) de la LPFP.

[26] Le 29 juin 2021, la demanderesse a présenté des observations au Centre des pensions aux fins de réexamen. Dans une lettre datée du 26 août 2021 (en fait le 26 juillet 2021), le Centre des pensions a confirmé sa décision, laquelle fait maintenant l’objet de la présente demande de contrôle judiciaire. Le litige a trait aux différentes

the PSSA and specifically their differing interpretations of “other pensionable service”.

III. Decision under review

[27] The entirety of the Pension Centre’s Decision is:

This is in response to your letter dated July 8, 2021, regarding Ms. Patterson’s buyback of prior Reserve Force service in the Canadian Forces pension plan and the effect of that buyback is having on her eligibility to continue to accrue service under the Public Service pension plan.

I would like to assure you that within the Pension Centre’s process of determining Ms. Patterson’s 35 year date, the pension legislation was applied correctly as directed by the Canadian Forces and public service pension plan sponsors. Regrettably, the application of these provisions is not a matter over which any discretion can be exercised regardless of the circumstances of the case.

That said, we have taken the liberty of sharing a copy of your correspondence with the plan sponsors, the Department of National Defence and the Treasury Board Secretariat, for their consideration as part of any legislative review exercise.

IV. Issues

[28] The only issue is whether the Decision is reasonable.

V. Standard of Review

[29] Both the applicant the respondent submit the standard is reasonableness for decisions of the Pension Centre: *Proulx v. Canada (Attorney General)*, 2018 FC 761, 42 C.C.P.B. (2nd) 77, at paragraph 25; *Landriault v. Canada (Attorney General)*, 2016 FC 664, 27 C.C.P.B. (2nd) 140 (*per* Strickland J.), at paragraph 16; *Lamarche v. Canada (Attorney General)*, 2019 FC 1303, 50 C.C.P.B. (2nd) 196, [2020] 1 F.C.R. D-2 (*per* Southcott J.), at paragraphs 25–26.

interprétations des parties du paragraphe 5(5) de la LPFP et, plus précisément, aux différentes interprétations de l’expression « autre période de service » sont en cause.

III. La décision faisant l’objet du présent contrôle judiciaire

[27] La décision complète du Centre des pensions est la suivante :

[TRADUCTION] La présente fait suite à votre lettre datée du 8 juillet 2021 concernant le rachat par M^{me} Patterson de service antérieur dans la Force de réserve dans le cadre du régime de pension des Forces canadiennes et l’effet de ce rachat sur son admissibilité à continuer d’accumuler du service sous le régime du Régime de retraite de la fonction publique.

Je tiens à vous assurer que, dans le cadre du processus du Centre des pensions visant à établir la date à laquelle M^{me} Patterson a atteint 35 années de service, la législation sur les pensions a été appliquée correctement, conformément aux directives des promoteurs des régimes de retraite de la fonction publique et des Forces canadiennes. Malheureusement, l’application de ces dispositions n’est pas une question sur laquelle un pouvoir discrétionnaire peut être exercé, quelles que soient les circonstances de l’affaire.

Cela dit, nous avons pris la liberté de transmettre une copie de votre correspondance aux promoteurs du régime, au ministère de la Défense nationale et au Secrétariat du Conseil du Trésor, pour qu’ils en tiennent compte dans le cadre de tout exercice d’examen législatif.

IV. Les questions en litige

[28] La seule question en litige consiste à savoir si la décision contestée était raisonnable.

V. La norme de contrôle

[29] La demanderesse et le défendeur soutiennent tous deux que les décisions du Centre des pensions doivent être examinées au regard de la norme de la décision raisonnable : *Proulx c. Canada (Procureur général)*, 2018 CF 761, au paragraphe 25; *Landriault c. Canada (Procureur général)*, 2016 CF 664 (la juge Strickland), au paragraphe 16; *Lamarche c. Canada (Procureur général)*, 2019 CF 1303, [2020] 1 R.C.F. F-2 (le juge Southcott), aux paragraphes 25 et 26.

[30] This case is one of statutory interpretation. The parties, quite properly in my view, approached this case in oral argument on the following basis (as submitted by the applicant):

32. In *Vavilov*, the Supreme Court recognized that when reviewing a statutory interpretation decision made by an administrative decision maker, it is possible that the scope of reasonable outcomes available to the decision maker is considerably narrower than what could be expected when the decision maker is tasked with applying the law to certain facts:

[E]ven though the task of a court conducting a reasonableness review is not to perform a de novo analysis or to determine the “correct” interpretation of a disputed provision, it may sometimes become clear in the course of reviewing a decision that the interplay of text, context and purpose leaves room for a single reasonable interpretation of the statutory provision, or aspect of the statutory provision, ... it would serve no useful purpose in such a case to remit the interpretative question to the original decision maker. Even so, a court should generally pause before definitively pronouncing upon the interpretation of a provision entrusted to an administrative decision maker.

Vavilov, *supra* at para 124, AAR Vol III, Tab 15.

33. Administrative decision makers such as the Pension Centre are thus constrained by the text, context and purpose of the legislation they are called on to interpret. In this case, the Pension Centre interpreted the text of section 5 of the PSSA, in the context of its interaction with the CFSA and the regulations promulgated thereunder. In examining the degree of constraint imposed on administrative decision makers, courts look to the statute itself in order to assess the degree of discretion the decision maker is entitled to in its interpretation. A reviewing court looks to the statute to determine whether it provides “broad statutory wording that is capable of an array of meanings” or “specific methodologies and strict language ... like recipes that must be followed.”

Entertainment Software Association v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada, 2020 FCA 100, AAR Vol III, Tab 17.

[30] Il s’agit d’un cas d’interprétation des lois. Les parties, à juste titre à mon avis, ont abordé la présente affaire de la façon suivante de la façon suivante (présentée par la demanderesse) :

[TRADUCTION] 32. Dans l’arrêt *Vavilov*, la Cour suprême a reconnu que, lorsqu’elle examine une décision d’interprétation des lois rendue par un décideur administratif, il est possible que l’éventail des issues raisonnables à la disposition du décideur soit beaucoup plus restreint que ce à quoi l’on pourrait s’attendre lorsque le décideur est chargé d’appliquer la loi à certains faits :

[...] [M]ême si la cour qui effectue un contrôle selon la norme de la décision raisonnable ne doit pas procéder à une analyse de novo ni déterminer l’interprétation « correcte » d’une disposition contestée, il devient parfois évident, lors du contrôle de la décision, que l’interaction du texte, du contexte et de l’objet ouvrent la porte à une seule interprétation raisonnable de la disposition législative en cause ou de l’aspect contesté de celle-ci [...] il ne servirait à rien de renvoyer la question de l’interprétation au décideur initial en pareil cas. Par contre, les cours de justice devraient généralement hésiter à se prononcer de manière définitive sur l’interprétation d’une disposition qui relève de la compétence d’un décideur administratif.

Vavilov, précité, au para 124, dossier de la demande de la demanderesse Vol III, onglet 15.

33. Les décideurs administratifs comme le Centre des pensions sont donc limités par le texte, le contexte et l’objet de la législation qu’ils sont appelés à interpréter. Dans la présente affaire, le Centre des pensions a interprété le libellé de l’article 5 de la LPFP dans le contexte de son interaction avec la LPRFC et les règlements promulgués en vertu de celle-ci. Lorsqu’ils examinent le degré de contrainte imposé aux décideurs administratifs, les tribunaux examinent la loi elle-même afin d’évaluer la teneur du pouvoir discrétionnaire dont le décideur dispose dans son interprétation. Une cour de révision examine la loi pour établir si elle fournit un « libellé plus général qui peut avoir plusieurs sens » ou « une méthode précise et [un libellé] strict [...] [qui ressemblent] à une méthode contraignante qu’il faut suivre. »

Entertainment Software Association c Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique, 2020 CAF 100, dossier de la demande de la demanderesse Vol III, onglet 17.

34. The Supreme Court of Canada has held on multiple occasions that only one reasonable answer was available to the question of legislative interpretation raised by an administrative decision. [Court comment: The Federal Court of Appeal held to the same effect in *Canada (Citizenship and Immigration) v Huruglica*, 2016 FCA 93].

See e.g. *Canada (Canadian Human Rights Commission) v Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53 at para 64, AAR Vol III, Tab 14; *Wilson v British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2015 SCC 47 at para 25, AAR Vol III, Tab 23.

[31] In addition, see *Canada (Citizenship and Immigration) v Mason*, 2021 FCA 156, [2022] 1 F.C.R. 3 (per Stratas J.A., Rennie and MacTavish JJ.A. concurring) at paragraphs 16–19, leave to appeal to Supreme Court of Canada granted, file no. 39855 (March 3, 2022). That appeal awaits a hearing by the Supreme Court of Canada in the fall of 2022; I was not asked to defer consideration until the Supreme Court’s reasons are delivered, which in any event is not likely until the spring, summer or later in 2023. I will make my decision now having regard to the provisions of subsection 18.4(1) [of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7], which requires judgments of this Court to be issued “without delay and in a summary way”. Regarding reasonableness, in *Canada Post Corp v. Canadian Union of Postal Workers*, 2019 SCC 67, [2019] 4 S.C.R. 900, issued at the same time as the Supreme Court of Canada’s decision in *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653 (*Vavilov*), the majority per Justice Rowe explains what is required for a reasonable decision, and what is required of a court reviewing on the reasonableness standard [at paragraphs 31–33]:

A reasonable decision is “one that is based on an internally coherent and rational chain of analysis and that is justified in relation to the facts and law that constrain the decision maker” (*Vavilov*, at para. 85). Accordingly, when conducting reasonableness review “[a] reviewing court must begin its inquiry into the reasonableness of a decision by examining the reasons provided with ‘respectful

34. La Cour suprême du Canada a conclu à plusieurs reprises qu’il n’existe qu’une seule réponse raisonnable à la question de l’interprétation des lois soulevée par une décision administrative. [Commentaire de la Cour : La Cour d’appel fédérale a tiré la même conclusion dans l’arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c Huruglica*, 2016 CAF 93].

Voir p. ex., *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, au para 64, dossier de la demande de la demanderesse Vol III, onglet 14; *Wilson c Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2015 CSC 47, au para 25, dossier de la demande de la demanderesse Vol III, onglet 23.

[31] De plus, voir l’arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Mason*, 2021 CAF 156, [2022] 1 R.C.F. 3 (le juge Stratas, les juges Rennie et MacTavish souscrivant aux motifs) aux paragraphes 16 à 19, autorisation de pourvoi à la Cour suprême du Canada accordée, dossier n° 39855 (3 mars 2022). Cet appel sera instruit à l’automne 2022; on ne m’a pas demandé de reporter l’examen de la présente affaire jusqu’à ce que les motifs de la Cour suprême soient rendus, ce qui, de toute façon, ne sera probablement pas avant le printemps ou 2023, voir même après cela. Je vais maintenant rendre ma décision en tenant compte des dispositions du paragraphe 18.4(1) de la *Loi sur les Cours fédérales* [L.R.C. (1985), ch. F-7], qui obligent la Cour fédérale à statuer « à bref délai et selon une procédure sommaire ». En ce qui concerne le caractère raisonnable, dans l’arrêt *Société canadienne des postes c. Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes*, 2019 CSC 67, [2019] 4 R.C.S. 900, rendu en même temps que l’arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653 (*Vavilov*), le juge Rowe, s’exprimant pour les juges majoritaires, explique ce sur quoi une décision raisonnable doit être fondée et ce que la cour de révision doit examiner lorsqu’elle procède au contrôle selon la norme de la décision raisonnable [aux paragraphes 31 à 33] :

La décision raisonnable « doit être fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti » (*Vavilov*, par. 85). Par conséquent, lorsqu’elle procède au contrôle d’une décision selon la norme de la décision raisonnable, « une cour de révision doit d’abord examiner les motifs donnés avec “une

attention’ and seeking to understand the reasoning process followed by the decision maker to arrive at [the] conclusion” (*Vavilov*, at para. 84, quoting *Dunsmuir*, at para. 48). The reasons should be read holistically and contextually in order to understand “the basis on which a decision was made” (*Vavilov*, at para. 97, citing *Newfoundland Nurses*).

A reviewing court should consider whether the decision as a whole is reasonable: “... what is reasonable in a given situation will always depend on the constraints imposed by the legal and factual context of the particular decision under review” (*Vavilov*, at para. 90). The reviewing court must ask “whether the decision bears the hallmarks of reasonableness — justification, transparency and intelligibility — and whether it is justified in relation to the relevant factual and legal constraints that bear on the decision” (*Vavilov*, at para. 99, citing *Dunsmuir*, at paras. 47 and 74, and *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5, at para. 13).

Under reasonableness review, “[t]he burden is on the party challenging the decision to show that it is unreasonable” (*Vavilov*, at para. 100). The challenging party must satisfy the court “that any shortcomings or flaws relied on ... are sufficiently central or significant to render the decision unreasonable” (*Vavilov*, at para. 100). [Emphasis added.]

[32] Moreover, *Vavilov* requires the reviewing court to assess whether the decision subject to judicial review meaningfully grapples with the key issues [at paragraph 128]:

Reviewing courts cannot expect administrative decision makers to “respond to every argument or line of possible analysis” (*Newfoundland Nurses*, at para. 25), or to “make an explicit finding on each constituent element, however subordinate, leading to its final conclusion” (para. 16). To impose such expectations would have a paralyzing effect on the proper functioning of administrative bodies and would needlessly compromise important values such as efficiency and access to justice. However, a decision maker’s failure to meaningfully grapple with key issues or central arguments raised by the parties may call into question whether the decision maker was actually alert and sensitive to the matter before it. In addition to assuring parties that their concerns have been heard, the process of drafting reasons with care and attention can alert the decision maker to inadvertent gaps and other flaws in its reasoning: *Baker*, at para. 39. [Emphasis added.]

attention respectueuse”, et chercher à comprendre le fil du raisonnement suivi par le décideur pour en arriver à [l]a conclusion » (*Vavilov*, par. 84, citant *Dunsmuir*, par. 48). Les motifs devraient être interprétés de façon globale et contextuelle afin de comprendre « le fondement sur lequel repose la décision » (*Vavilov*, par. 97, citant *Newfoundland Nurses*).

La cour de révision devrait se demander si la décision dans son ensemble est raisonnable : « ... ce qui est raisonnable dans un cas donné dépend toujours des contraintes juridiques et factuelles propres au contexte de la décision particulière sous examen » (*Vavilov*, par. 90). Elle doit se demander « si la décision possède les caractéristiques d’une décision raisonnable, soit la justification, la transparence et l’intelligibilité, et si la décision est justifiée au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur celle-ci » (*Vavilov*, par. 99, citant *Dunsmuir*, par. 47 et 74, et *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5, par. 13).

Lors d’un contrôle selon la norme de la décision raisonnable, « [i]l incombe à la partie qui conteste la décision d’en démontrer le caractère déraisonnable » (*Vavilov*, par. 100). La partie qui conteste la décision doit convaincre la cour de justice que « la lacune ou la déficience [invoquée] [...] est suffisamment capitale ou importante pour rendre [la décision] déraisonnable » (*Vavilov*, par. 100). [Non souligné dans l’original.]

[32] Qui plus est, selon l’arrêt *Vavilov*, la cour de révision doit évaluer si la décision faisant l’objet du contrôle judiciaire s’attaque de façon significative aux questions clés [au paragraphe 128] :

Les cours de révision ne peuvent s’attendre à ce que les décideurs administratifs « répondent à tous les arguments ou modes possibles d’analyse » (*Newfoundland Nurses*, par. 25) ou « tire[nt] une conclusion explicite sur chaque élément constitutif du raisonnement, si subordonné soit-il, qui a mené à [leur] conclusion finale » (par. 16). Une telle exigence aurait un effet paralysant sur le bon fonctionnement des organismes administratifs et compromettrait inutilement des valeurs importantes telles que l’efficacité et l’accès à la justice. Toutefois, le fait qu’un décideur n’ait pas réussi à s’attaquer de façon significative aux questions clés ou aux arguments principaux formulés par les parties permet de se demander s’il était effectivement attentif et sensible à la question qui lui était soumise. En plus d’assurer aux parties que leurs préoccupations ont été prises en considération, le simple fait de rédiger des motifs avec soin et attention permet au décideur d’éviter

que son raisonnement soit entaché de lacunes et d'autres failles involontaires : *Baker*, par. 39. [Non souligné dans l'original.]

VI. Relevant law

[33] Subsection 5(3) of the PSSA states:

5 ...

Contribution rates — 35 years of service

(3) A person who has to his or her credit, on or after January 1, 2013, a period of pensionable service — or a period of pensionable service and other pensionable service — totalling at least 35 years is not required to contribute under subsection (2) but is required to contribute, by reservation from salary or otherwise, to the Public Service Pension Fund, in respect of the period beginning on the later of January 1, 2013 and the day on which the person has to his or her credit those 35 years, in addition to any other amount required under this Act, at the rates determined by the Treasury Board on the recommendation of the Minister [Emphasis added.]

[34] Subsection 5(5) of the PSSA states:

5 ...

Other pensionable service

(5) For the purpose of subsection (3), *other pensionable service* means years of service giving rise to a superannuation or pension benefit of a kind specified in the regulations that is payable

(a) out of the Consolidated Revenue Fund, or out of any account in the accounts of Canada other than the Superannuation Account;

(b) out of or under a superannuation or pension fund or plan pursuant to which contributions have been paid out of the Consolidated Revenue Fund in respect of employees engaged locally outside of Canada; or

(c) out of the Canadian Forces Pension Fund within the meaning of the *Canadian Forces Superannuation Act* or the Royal Canadian Mounted Police Pension Fund within the meaning of the *Royal Canadian Mounted Police Superannuation Act*. [Underlining added, italics and bolding in original.]

VI. Le droit applicable

[33] Le paragraphe 5(3) de la LPFP est ainsi libellé :

5 [...]

Contribution — trente-cinq ans de service

(3) La personne ayant à son crédit, le 1^{er} janvier 2013 ou après cette date, une période de service d'au moins trente-cinq ans ouvrant droit à pension — ou une période de service ouvrant droit à pension et une autre période de service totalisant au moins trente-cinq ans — n'est pas tenue de verser la contribution visée au paragraphe (2), mais est tenue de verser, par retenue sur son traitement ou autrement, à la Caisse de retraite de la fonction publique, en plus de toute autre somme exigée par la présente loi, une contribution — dont les taux sont déterminés par le Conseil du Trésor sur recommandation du ministre — à compter du 1^{er} janvier 2013 ou du jour où elle a atteint trente-cinq ans de service, le dernier en date étant à retenir. [Je souligne.]

[34] Le paragraphe 5(5) de la LPFP est ainsi libellé :

5 [...]

Autre période de service

(5) Pour l'application du paragraphe (3), *autre période de service* s'entend des années de service ouvrant droit à une prestation de pension de retraite ou de pension d'un genre spécifié dans les règlements qui est à payer :

a) soit sur le Trésor ou un compte parmi les comptes du Canada autre que le compte de pension de retraite;

b) soit sur un fonds ou un régime de pension de retraite ou de pension auquel ont été payées des contributions prélevées sur le Trésor à l'égard d'employés recrutés sur place à l'étranger;

c) soit par la Caisse de retraite des Forces canadiennes, au sens de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*, ou la Caisse de retraite de la Gendarmerie royale du Canada, au sens de la *Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada*. [Non souligné dans l'original, italique et gras dans l'original.]

VII. AnalysisA. *Is the Pension Centre Decision reasonable?*

[35] A reviewing court should ensure the decision maker has interpreted the relevant statutory provisions “in a manner consistent with the text, context and purpose, applying its particular insight into the statutory scheme at issue”, see *Vavilov*, at paragraph 121. This is consistent with the purposive approach to legislative interpretation and interpretation of a section in the entire context of the relevant statutory regime discussed in *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at paragraphs 21–22.

(1) Interpretation of subsection 5(5) of the PSSA

[36] The applicant submits the 35-year limitation on pensionable service accumulation pursuant to subsection 5(5) of the PSSA is directed towards the quantum of the annuity benefit payable out of the Canadian Forces Pension Fund. The applicant submits the reality for most former Reserve Force Members who have accessed benefits under the CFSA is that their annuities are calculated using CF service rather than pensionable service. I should say at the outset, and with respect, that while the latter is possibly and perhaps likely the case, I am not persuaded that factual circumstance requires the interpretation submitted by the applicant.

[37] It is common ground that in the case of Reserve Force Members in the position of the applicant who are contributors under the CFSA, an “adjustment” set out in subsection 16.6(2) of the CFSR is applied to the calculation of their *pension benefits* under section 15 of the CFSA. I note however that this does not affect the calculation of *pensionable service*. The adjustment requires the Pension Centre to calculate the *pension benefit* that reflects the contributor’s actual paid or partially paid days of work rather than the total amount of time—referred to as elapsed time or pensionable time—the person spent in the Reserves. While the CFSR provides specific

VII. AnalyseA. *La décision du Centre des pensions est-elle raisonnable?*

[35] Une cour de révision doit s’assurer que le décideur a interprété les dispositions législatives pertinentes « d’une manière qui cadre avec le texte, le contexte et l’objet, compte tenu de sa compréhension particulière du régime législatif en cause », voir *Vavilov*, au paragraphe 121. Cela est conforme à la démarche téléologique de l’interprétation des lois et de l’interprétation d’un article dans l’ensemble du contexte du régime législatif applicable, démarche que la Cour a commentée dans l’arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, aux paragraphes 21 et 22.

1) Interprétation du paragraphe 5(5) de la LPFP

[36] La demanderesse fait valoir que la limite de 35 ans d’accumulation du service ouvrant droit à pension sous le régime paragraphe 5(5) de la LPFP vise le montant de la pension qui est à payer par la Caisse de retraite des Forces canadiennes. La demanderesse fait valoir que, pour la plupart des anciens membres de la Force de réserve qui ont reçu des prestations sous le régime de la LPRFC, leur pension est calculée en fonction du service dans les FC plutôt que du service ouvrant droit à pension. Je dois dire d’entrée de jeu, avec tout le respect que je dois à la demanderesse, que bien que ce soit possiblement, voir probablement le cas, je ne suis pas convaincu que la trame factuelle dont je suis saisie nécessite que je me penche sur l’interprétation présentée par la demanderesse.

[37] Les parties conviennent que, dans le cas des membres de la Force de réserve dans la situation de la demanderesse qui font des cotisations au titre de la LPRFC, un rajustement prévu au paragraphe 16.6(2) du RPRFC est appliqué au calcul de leurs prestations de retraite au titre de l’article 15 de la LPRFC. Je remarque toutefois que cela n’a aucune incidence sur le calcul du service ouvrant droit à pension. Le rajustement exige que le Centre des pensions calcule les prestations de retraite qui reflètent les jours de travail réellement rémunérés ou partiellement rémunérés du cotisant plutôt que le temps total — appelé durée cumulative ou temps ouvrant droit à pension — que

rules governing how to calculate CF service based on an individual's situation (see for example section 3 of the CFSR), the effect is that only paid or partially days of service or "CF service" are counted for the purposes of calculating the applicable *pension benefit* under the CFSA. To emphasize, the adjustment under the CFSR is to the contributor's *pension benefit* not to their *pensionable service*: the concepts are different and distinct.

[38] The applicant submits subsection 5(5) of the PSSA should be interpreted to give effect to the actual 35-year pensionable service accrual limitation for public service employee—one that reflects the *pension benefit* payable under the CFSA. The applicant submits the effect of the CFSA's interaction with the PSSA cannot reasonably be interpreted to create an arbitrary limitation of PSSA pension accrual due to years of unpaid "pensionable service" under the CFSA from which no pension benefit flows to the applicant. The applicant submits this is confirmed by the use of the words "that is payable... out of the Canadian Forces Pension Fund" (emphasis added).

[39] The respondent submits otherwise. Counsel submits that "where, for example, the words used are 'precise and unequivocal', their ordinary meaning will usually play a more significant role in the interpretive exercise" (*Vavilov*, at paragraph 120). I am of course bound by *Vavilov*.

[40] In this, I agree with the respondent, although not without some reservation. In my view, the ordinary meaning of subsection 5(3) and paragraph 5(5)(c) of the PSSA is that pensionable service accrued under the CFSA and payable from the Canadian Forces Pension Fund counts against the 35-year maximum accrual under the PSSA. With respect, I have concluded it is clear and unequivocal that the term "other pensionable service" refers to

la personne a passé dans la Force de réserve. Bien que le RPRFC énonce des règles précises régissant la façon de calculer le service dans les FC en fonction de la situation d'une personne (voir par exemple l'article 3 du RPRFC), l'effet est que seuls les jours de service (ou de « jours de service accomplis dans les Forces canadiennes ») rémunérés ou partiellement rémunérés sont comptés aux fins du calcul des prestations de retraite applicables sous le régime de la LPRFC. Je tiens à souligner que le rajustement au titre du RPRFC s'applique aux prestations de retraite du cotisant et non à son service ouvrant droit à pension; les concepts sont différents et distincts.

[38] La demanderesse fait valoir que le paragraphe 5(5) de la LPFP devrait être interprété de manière à donner effet à la limite réelle d'accumulation du service ouvrant droit à pension de 35 ans pour les employés de la fonction publique — une limite qui reflète les prestations de retraite payables au titre de la LPRFC. La demanderesse fait valoir que l'effet de l'interaction de la LPRFC avec la LPFP ne peut raisonnablement pas être interprété comme une limitation arbitraire de l'accumulation des prestations de retraite sous le régime de la LPFP en raison des années de « service ouvrant droit à pension » non rémunérées sous le régime de la LPRFC pour lesquelles la demanderesse ne reçoit aucune prestation de retraite. La demanderesse soutient que l'utilisation du libellé « qui est à payer [...] par la Caisse de retraite des Forces canadiennes » (non souligné dans l'original) confirme son interprétation.

[39] Le défendeur soutient le contraire. L'avocat soutient que « [p]ar exemple, lorsque le libellé d'une disposition est "précis et non équivoque", son sens ordinaire joue normalement un rôle plus important dans le processus d'interprétation » (*Vavilov*, au paragraphe 120). Je suis bien sûr lié par l'arrêt *Vavilov*.

[40] À cet égard, je suis d'accord avec le défendeur, mais pas sans réserve. À mon avis, le sens ordinaire du paragraphe 5(3) et de l'alinéa 5(5)c) de la LPFP est que le service ouvrant droit à pension accumulé sous le régime de la LPRFC et payable par la Caisse de retraite des Forces canadiennes est comptabilisé dans la période d'accumulation maximale de 35 ans sous le régime de la LPFP. En toute déférence, j'ai conclu qu'il est clair et sans

“pensionable service” accrued under the CFSA, which is a calculation based on elapsed time and not just time during which the applicant was paid or partially paid. Other pensionable service per subsections 5(3) and (5) should not be confused with CF service time, which is used to calculate an individual’s *pension benefit*, and which so far as I am able to ascertain, is quite distinct from pensionable service and other pensionable service.

[41] In particular, I am unable to read the words “other pensionable service” in subsection 5(5) as referring to another concept such as “Canadian Forces service or CF service” as the applicant contends. I am compelled to agree with the respondent that if Parliament wished to refer to “Canadian Forces service” in subsections 5(3) and/or 5(5) of the PSSA, it could easily have said so, as it does elsewhere in both the CFSA and the CFSR, see for example paragraph 3(1)(b) of the CFSR and paragraph 16(1)(a) of the CFSA.

[42] In this connection, I note the term “pensionable service” is used some 80 times in the CFSA, and almost 150 times in the PSSA. The term “Canadian Forces service” (or CF service) is used twice in the CFSA, and 14 times in the CFSR. These facts alone give me pause. I take cognizance of the complexity of federal superannuation legislation under both the CFSA and PSSA. I am reluctant to ascribe a novel construction to the term “pensionable service” in either because of the possibility of unintended consequential shifts in the interpretation of that term as used with such frequency elsewhere in both the CFSA and PSSA.

[43] For one example, if the Court were to construe subsection 5(5) as proposed by the applicant, such that it means Canadian Forces service or CF service, what is one to do with the 35-year limitation on employee contributions into the plan created by subsection 5(3) of the PSSA which says in effect that after 35 years of

équivoque que le terme « autre période de service » désigne les « années de service ouvrant droit à pension » accumulées au titre de la LPRFC, et que son calcul est fondé sur la durée cumulative et non seulement sur le temps pendant lequel la demanderesse a été rémunérée ou partiellement rémunérée. Il ne faut pas confondre les autres périodes de service prévues aux paragraphes 5(3) et 5(5) avec le temps de service dans les FC, qui est utilisé pour calculer les prestations de retraite d’une personne et qui, à ma connaissance, est très différent du service ouvrant droit à pension et des autres périodes de service.

[41] En particulier, je ne suis pas en mesure d’interpréter le terme « autre période de service » au paragraphe 5(5) comme faisant référence à un autre concept comme le [TRADUCTION] « service accompli dans les Forces canadiennes » comme le prétend la demanderesse. Je suis obligé de convenir avec le défendeur que, si le législateur avait voulu faire référence au [TRADUCTION] « service accompli dans les Forces canadiennes » aux paragraphes 5(3) ou 5(5) de la LPFP, il aurait facilement pu le dire, comme il le fait d’ailleurs dans la LPRFC et dans le RPRFC (voir, à titre d’exemple, l’alinéa 3(1)b) du RPRFC et l’alinéa 16(1)a) de la LPRFC).

[42] À cet égard, je remarque que le terme « service ouvrant droit à pension » est utilisé environ 80 fois dans la LPRFC, et près de 150 fois dans la LPFP. Le terme « service accompli dans les Forces canadiennes » (ou service accompli dans les FC, ou toute autre variation) est utilisé deux fois dans la LPRFC, et 14 fois dans le RPRFC. À eux seuls, ces faits me font réfléchir. Je suis conscient de la complexité de la législation fédérale — autant la LPFP que la LPRFC — sur la pension de retraite. Je suis réticent à attribuer une nouvelle interprétation au terme « service ouvrant droit à pension » dans l’un ou l’autre des cas en raison de la possibilité de changements corrélatifs involontaires dans l’interprétation d’un terme utilisé à une telle fréquence ailleurs dans la LPRFC et la LPFP.

[43] Par exemple, si la Cour devait interpréter le paragraphe 5(5) comme le propose la demanderesse, de manière à ce qu’il s’entende du service dans les Forces canadiennes ou du service dans les FC, que ferait-on de la limite de 35 ans sur les cotisations des employés au régime créé par le paragraphe 5(3) de la LPFP qui précise

pensionable service an employee is no longer “required to contribute”? I asked this question at the hearing and was advised by applicant’s counsel that adjustments would have to be made, but and with respect I am not persuaded this is a simply a matter of “adjustments”.

[44] The respondent points to the following legislative provisions, which also lead me to conclude the Pension Centre’s interpretation of section 5 of the PSSA is reasonable.

[45] Under the CFSA, pensionable service is defined in section 6. Subsection 6(b) includes elective service. Pursuant to clauses 6(b)(ii)(G) and (H) of the CFSA, elective service includes all elective Reserve Force service, including intermittent periods during which a Reservist does not perform any work and is not paid, and during which there are no pension contributions made:

Pensionable service

6 Subject to this Act, the following service may be counted by a contributor as pensionable service for the purposes of this Act, namely,

...

(b) elective service, comprising,

...

(ii) in the case of any contributor,

...

(G) any continuous period of full-time service of three months or more in the Canadian Forces or in the naval, army or air forces of Her Majesty raised by Canada, other than the regular force, if he elects, within one year of becoming a contributor under this Act, to pay for that service,

effectivement qu’après 35 ans de service ouvrant droit à pension, un employé n’est plus « [tenu] de verser la contribution »? J’ai posé cette question à l’audience et l’avocat de la demanderesse m’a informé qu’il faudrait apporter des rajustements, mais, avec tout le respect que je lui dois, je ne suis pas convaincu qu’il s’agirait simplement de « rajustements ».

[44] Le défendeur fait référence aux dispositions législatives suivantes, qui m’amènent également à conclure que l’interprétation de l’article 5 de la LPFP par le Centre des pensions est raisonnable.

[45] Dans la LPRFC, le service ouvrant droit à pension est défini à l’article 6. L’alinéa 6b) traite du service accompagné d’option. Conformément aux divisions 6b)(ii)(G) et (H) de la LPRFC, le service accompagné d’option comprend tout service accompagné d’option dans la Force de réserve, y compris les périodes intermittentes pendant lesquelles un réserviste n’effectue aucun travail et n’est pas payé, et pendant lesquelles aucune cotisation de retraite n’est versée :

Service ouvrant droit à pension

6 Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, le service suivant peut être compté par un contributeur comme service ouvrant droit à pension, pour l’application de la présente loi :

[...]

b) le service accompagné d’option, comprenant :

[...]

(ii) dans le cas d’un contributeur, les périodes de service qui suivent :

[...]

(G) toute période continue de service à plein temps, d’une durée de trois mois ou plus, dans les Forces canadiennes ou dans les forces navales, les forces de l’armée ou les forces aériennes de Sa Majesté, levées par le Canada, autres que la force régulière, s’il choisit, dans le délai d’un an après qu’il est devenu contributeur suivant la présente loi, de payer pour ce service,

(H) one-fourth of any period of service in the Canadian Forces or in the naval, army or air forces of Her Majesty raised by Canada, other than the regular force, during which he was liable to be called out for periodic training or duty by the Governor in Council otherwise than during an emergency, except any such service that may be counted by him under clause (C) or (G), if he elects, within one year of becoming a contributor under this Act, to pay for that service,

(H) le quart de toute période de service dans les Forces canadiennes, ou dans les forces navales, les forces de l'armée ou les forces aériennes de Sa Majesté, levées par le Canada, autres que la force régulière, durant laquelle il était susceptible d'appel pour entraînement ou service périodique par le gouverneur en conseil autrement qu'en cas d'urgence — sauf tout semblable service qu'il peut compter selon la division (C) ou (G) —, s'il choisit, dans le délai d'un an après qu'il est devenu contributeur selon la présente loi, de payer pour ce service,

[46] Pursuant to subsection 12.2(3) of the CFSR, a Reservist who elects to buy back Reserve Force service has no choice but to buy it back in its entirety—this is what the applicant did in this case. She bought back “all” of her pensionable service in the Reserve Force:

[46] Conformément au paragraphe 12.2(3) du RPRFC, un réserviste qui choisit de procéder à un rachat de service dans la Force de réserve n'a d'autre choix que de le racheter en entier — c'est ce que la demanderesse a fait dans la présente affaire. Elle a racheté « la totalité » de son service ouvrant droit à pension dans la Force de réserve :

Election for Reserve Force Service

Choix visant le service dans la force de réserve

12.2 ...

12.2 [...]

(3) The election for reserve force service set out in clauses 6(b)(ii)(G) and (H) of the Act, as adapted by subsection (2), is for all of the contributor's reserve force service. However, there shall be counted as years of pensionable service, starting with the most recent, only those that would result in a maximum of 35 years of pensionable service to the credit of the contributor. [Emphasis added.]

(3) Le choix portant sur le service dans la force de réserve visé aux divisions 6b)(ii)(G) et (H) de la Loi, dans leur version adaptée par le paragraphe (2), porte sur l'ensemble des périodes de service accomplies dans la force de réserve; toutefois, ne sont comptées comme années de service ouvrant droit à pension, à commencer par les plus récentes, que celles qui permettent de porter le nombre d'années de service ouvrant droit à pension du contributeur à un maximum de trente-cinq. [Je souligne.]

[47] Reserve Force service bought back by a Reservist under Part I of the CFSA generally gives rise to an equivalent number of years of pensionable service; as noted pensionable service includes time spend with the Reserves whether paid, partially paid or not paid at all.

[47] Le service dans la Force de réserve racheté par un réserviste sous le régime de la partie I de la LPRFC donne généralement lieu à un nombre équivalent d'années de service ouvrant droit à pension; comme il a été mentionné, le service ouvrant droit à pension comprend le temps passé dans la Force de réserve, qu'il soit rémunéré, partiellement rémunéré ou pas rémunéré du tout.

[48] In the case at bar, when the applicant elected to buy back 27 years and 56 days of pensionable service, the cost was proportional to the hours she worked and the salary she received, and was based on what she would have contributed had she been a contributor during her Reserve Force service, namely a pension equivalent to

[48] En l'espèce, lorsque la demanderesse a choisi de racheter 27 années et 56 jours de service ouvrant droit à pension, le coût était proportionnel aux heures qu'elle avait travaillées et au salaire qu'elle recevait, et il était fondé sur ce qu'elle aurait cotisé si elle avait été cotisante pendant son service dans la Force de réserve, soit

12 years and 249 days of full-time service (that is, her CF Service). She also accumulated an additional 1 year and 32 days of pensionable service between March 1, 2007 and March 31, 2008, as a contributor.

[49] I agree with the respondent that in choosing the term “other pensionable service” in subsection 5(3) of the PSSA, and listing the CFSA at subsection 5(5), Parliament had the definition and meaning of “pensionable service” under the CFSA in mind. If Parliament had intended only CF service be counted for the purposes of subsection 5(3), it would have used that term. As already noted, that is not what Parliament did, although the term CF service (Canadian Forces service) is used elsewhere 16 times in the CFSA and CFSR. Moreover, the term “pensionable service” is used about 80 times in the CFSA, and about 148 times in the PSSA.

[50] In this connection I note that in designing the scheme as it did, Parliament also appears to have made some trade-offs favourable to persons in the applicant’s position. First, while those in the applicant’s situation may no longer make pension contributions towards a larger pension, their pension-related payroll deduction drops from 9 percent of salary to only 1 percent of salary. Thus, while their pension will not grow through increased years or increased salary base, the contributor’s disposable income increases by 8 percent of salary, which increased disposable income may be invested in tax-free savings accounts (TFSA), and non-registered investments such as bonds and stocks. The issue of registered retirement savings plan (RRSP) contributions was canvassed at the hearing without resolution one way or the other.

[51] In addition, the calculation of basic annuity is improved pursuant to section 15. Paragraphs 16(1)(c), (d) and (e) of the CFSA, pensionable service—determined by elapsed time, and not just CF service paid time—are used to trigger entitlement early access to an unreduced pension; if CF service was used, those and related

une pension équivalant à 12 années et 249 jours de service à temps plein (c’est-à-dire son service dans les FC). Elle a également accumulé une année supplémentaire et 32 jours de service ouvrant droit à pension entre le 1^{er} mars 2007 et le 31 mars 2008 à titre de cotisante.

[49] Je suis d’accord avec le défendeur pour dire qu’en choisissant d’employer le terme « autre période de service » au paragraphe 5(3) de la LPFP et en mentionnant la LPRFC au paragraphe 5(5), le législateur avait en tête la définition et la signification de « service ouvrant droit à pension » sous le régime de la LPRFC. Si le législateur avait voulu que seul le service dans les FC soit compté aux fins du paragraphe 5(3), il aurait utilisé ce terme. Comme je l’ai déjà mentionné, ce n’est pas ce qu’il a fait, et ce, bien que le terme « service dans les FC » (service dans les Forces canadiennes) soit utilisé ailleurs à 16 reprises dans la LPRFC et le RPRFC. De plus, le terme « service ouvrant droit à pension » est utilisé environ 80 fois dans la LPRFC, et environ 148 fois dans la LPFP.

[50] À cet égard, je remarque que, en concevant le régime comme il l’a fait, le législateur semble également avoir offert des compromis favorables aux personnes dans la position de la demanderesse. Premièrement, même si les personnes dans la situation de la demanderesse ne peuvent plus cotiser en vue d’obtenir une pension plus importante, les retenues salariales liées à la pension passent de 9 p. 100 du salaire à seulement 1 p. 100 du salaire. Ainsi, même si leur pension ne croîtra pas en fonction de l’augmentation du nombre d’années ou du salaire de base, le revenu disponible du cotisant augmente de 8 p. 100 de son salaire, ce qui fait que le revenu disponible accru peut être investi dans un compte d’épargne libre d’impôt (CELI) et des placements non enregistrés, comme les obligations et les actions. La question des cotisations à un régime enregistré d’épargne-retraite (REER) a été soulevée à l’audience sans qu’il y ait de solution dans un sens ou dans l’autre.

[51] De plus, le calcul de la pension de base est bonifié par l’article 15. Dans les situations prévues aux alinéas 16(1)c, d) et e) de la LPRFC, c’est le service ouvrant droit à pension — déterminé par la durée cumulative, et non pas seulement par le temps de service rémunéré dans les FC — qui est utilisé pour déclencher l’accès anticipé

benefits would take much longer to achieve. Put another way, because pensionable service is used (elapsed time) and not CF service (paid time), an annuity is available sooner. Pension vesting is also improved pursuant to section 16 of CFSA. Again, under subsection 18(3) a larger annual allowance is available, due to reduction calculation, to those with pensionable service approaching 30 years, compared with what would be paid based only on age per subsection 18(2) (i.e., a 14 percent reduction versus 40 percent reduction in the applicant's case).

[52] Thus, it cannot be said there is no benefit from having a common definition of pensionable service across the CFSA and PSSA. Notably, the advantages set out here would not be available if pensionable service was calculated based on the much lower paid CF service in the applicant's case.

(2) Purposive interpretation of subsection 5(5) of the PSSA

[53] The applicant submits the purpose of federal pension legislation is to confer a benefit on contributors who meet certain thresholds. The PSSA imposes a 35-year maximum pensionable service threshold, which directly corresponds to the pensionable benefit a public service employee is able to achieve upon retirement because the benefit is calculated based on service. The CFSA affords an opportunity for members of the Armed Forces to collect pension benefits that are subject to the same 35-year maximum. However, as already noted, the calculation of elapsed time or time served for the purposes of determining a *pension benefit* for Reserve Force Members who elected to buy back prior service is subject to an "adjustment" determined by the CFSR. The adjustment imposed by section 16.6 of the CFSR reduces each year of pensionable service to reflect CF service, or paid days, when the pension benefit/annuity calculation is performed.

à une pension non réduite; si le service dans les FC était utilisé, il faudrait beaucoup plus de temps pour l'obtenir. Autrement dit, la personne a accès à sa pension plus tôt, étant donné que c'est le service ouvrant droit à pension (durée cumulative) plutôt que le service dans les FC (temps rémunéré) qui est utilisé. L'acquisition des droits à pension est également améliorée en vertu de l'article 16 de la LPRFC. Aussi, le paragraphe 18(3) dispose qu'une allocation annuelle plus importante est offerte, en raison du calcul de la réduction, à ceux qui ont près de 30 ans de service ouvrant droit à pension, comparativement à ce qui serait payé en fonction de l'âge seulement selon le paragraphe 18(2) (c.-à-d. une réduction de 14 p. 100 par rapport à une réduction de 40 p. 100 dans le cas de la demanderesse).

[52] On ne peut donc pas dire qu'il n'y a aucun avantage à ce que la LPRFC et la LPFP prévoient une définition commune du service ouvrant droit à pension. Notamment, personne ne pourrait se réclamer des avantages exposés en l'espèce si le service ouvrant droit à pension était calculé en fonction du service rémunéré dans les FC dans le cas de la demanderesse.

2) Interprétation fondée sur l'objet visé du paragraphe 5(5) de la LPFP

[53] La demanderesse soutient que l'objet de la législation fédérale sur les régimes de retraite est de conférer une prestation aux cotisants qui respectent certains critères. La LPFP impose un maximum de 35 ans de service ouvrant droit à pension : cela correspond directement aux gains ouvrant droit à pension qu'un employé de la fonction publique est en mesure d'atteindre à la retraite, parce que la prestation est calculée en fonction du service. La LPRFC permet aux membres des Forces armées de toucher des prestations de retraite qui sont assujetties au même maximum de 35 ans. Toutefois, comme nous l'avons déjà mentionné, le calcul de la durée cumulative ou de la durée de la période de service aux fins de la détermination d'une prestation de retraite pour les membres de la Force de réserve qui ont choisi de racheter du service antérieur est assujéti à un « rajustement » déterminé par le RPRFC. Le rajustement imposé par l'article 16.6 du RPRFC réduit chaque année de service ouvrant droit à pension pour tenir

[54] In other words, the applicant is left with a pension reduced by the amount of time she was in the Reserve but not paid in respect of which she received no *pension benefit*. The applicant submits this results in the relatively small group of people in her position being treated in a highly prejudicial manner due to unpaid service to the Crown. The applicant submits this is not in accord with the purposes of the CFSA and PSSA.

[55] However, the respondent submits the applicant's proposed purposive interpretation cannot stand because the Pension Centre's interpretation actually upholds the purpose of the scheme and the applicant benefits from her 28 years of pensionable service by receiving annual allowance to which a lesser reduction is applied, as noted above. In addition, as noted, as well as being a factor in the formula for the calculation of the basic annuity, pensionable service is important for all classes of employees, particularly for part-time employees and Reservists, because it is used in the PSSA and the CFSA to determine certain benefit entitlement thresholds, reductions associated with anticipated retirement, and vesting of benefits.

[56] The respondent also submits the applicant's interpretation means that the pensionable service of not only all Reservists but also all part-time employees under the PSSA should be reduced to their actual paid time. This may affect many people and the way the scheme has been understood and administered. The respondent posits the following example: if pensionable service is based only on CF service (part-time service under the PSSA), part-time employees and Reservists would require a longer period of employment before becoming vested, and before reaching the service requirement associated with early retirement. Under the PSSA, Group 1 contributors (members who became contributors before January 1, 2013) who reach age 55 and 30 years of pensionable service are entitled to an unreduced annuity per PSSA, subparagraph 13(1)(c)(i). If the applicant's interpretation were

compte du service dans les FC, ou des jours rémunérés, lors du calcul des prestations de retraite ou de la pension.

[54] Autrement dit, la demanderesse se retrouve avec une pension réduite du temps qu'elle a passé dans la Réserve pour lequel elle n'a pas été rémunérée et n'a gagné aucune prestation de retraite. La demanderesse soutient que cela fait en sorte qu'un groupe relativement restreint de personnes, dont elle fait partie, est traité de façon très préjudiciable en raison de services non rémunérés à la Couronne. La demanderesse soutient que cela n'est pas conforme aux objectifs de la LPRFC et de la LPFP.

[55] Toutefois, le défendeur soutient que l'interprétation téléologique proposée par la demanderesse ne peut pas être retenue, parce que l'interprétation du Centre des pensions confirme en fait l'objet du régime et que la demanderesse bénéficie de ses 28 années de service ouvrant droit à pension en recevant une allocation annuelle à laquelle une réduction inférieure est appliquée, comme il est expliqué ci-dessus. De plus, comme il a été mentionné, en plus d'être un facteur dans la formule de calcul de la pension de base, le service ouvrant droit à pension est important pour toutes les catégories d'employés, particulièrement pour les employés à temps partiel et les réservistes, parce qu'il est utilisé dans la LPFP et la LPRFC pour déterminer certains seuils d'admissibilité aux prestations, les réductions associées à la retraite anticipée et l'acquisition de droits aux prestations.

[56] Le défendeur soutient également que l'interprétation de la demanderesse signifie que le service ouvrant droit à pension non seulement de tous les réservistes, mais aussi de tous les employés à temps partiel au titre de la LPFP, devrait être réduit à leur période rémunérée réelle. Cela peut toucher beaucoup de gens, et aussi la façon dont le régime est compris et administré. Le défendeur avance l'exemple suivant : si le service ouvrant droit à pension est fondé uniquement sur le service dans les FC (service à temps partiel au titre de la LPFP), les employés à temps partiel et les réservistes auraient besoin d'une plus longue période d'emploi avant de bénéficier des droits acquis, et avant d'atteindre l'exigence de service associée à la retraite anticipée. Sous le régime de la LPFP, les contributeurs du groupe 1 (les membres qui sont devenus des contributeurs avant le 1^{er} janvier 2013) qui atteignent

accepted, contributors who have worked on a part-time basis in the public service would not be eligible for an un-reduced pension.

[57] Effectively, the applicant's interpretation will require such part-time employees to have worked for 60 years in order to be eligible to a pension benefit without "penalty" at age 55. This is manifestly absurd. It took the applicant essentially to concede this point, but counsel emphasized she is not seeking to amend one or both pieces of legislation throughout, but only targeted subsections 5(3) and 5(5) of the PSSA.

[58] I am not persuaded I may make such a narrow interpretation for essentially "legislative purpose" reasons without doing injustice elsewhere, confirming my view that legislative amendment rather than judicial construction is the solution to the issue raised in this case. I should add that in my respectful view, as a judge and not a legislator, what the applicant seeks has merit provided it may be achieved without injustice elsewhere, and that those like the applicant contribute to the increased benefit they would obtain.

[59] In this connection and regarding the purpose of the scheme, the respondent submits:

73. Parliament established a maximum of 35 years of pensionable service, determined on a combined basis, to limit the size of the pensions the Government provides. In doing so, the legislator knew that some full-time employees with 35 years of pensionable service would not receive the maximum pension possible because of reductions in their pension benefits. Similarly, the legislator knew that some people would not necessarily accumulate a pension entitlement as if they had worked for 35 years on a full-time basis. The adjustment of the amount of the pension benefit (either under the *PSSA* or the *CPSA* Part I) accounts for periods of part-time employment, and reflects the lower contributions that were made to the pension fund. This proportionality principle is also important in the overall purpose of the schemes.

l'âge de 55 ans et 30 années de service ouvrant droit à pension ont droit à une pension non réduite conformément au sous-alinéa 13(1)c(i) la LPFP. Si l'interprétation de la demanderesse était retenue, les contributeurs ayant travaillé à temps partiel dans la fonction publique ne seraient pas admissibles à une pension non réduite.

[57] Dans les faits, l'interprétation proposée par la demanderesse exigerait que ces employés à temps partiel aient travaillé pendant 60 ans afin d'être admissibles à une prestation de retraite sans « pénalité » à l'âge de 55 ans, ce qui est manifestement absurde. Il a fallu essentiellement que la demanderesse concède ce point, mais l'avocat a souligné qu'elle ne cherche pas à modifier une des lois ou les deux lois dans leur ensemble, mais seulement les paragraphes 5(3) et 5(5) de la LPFP.

[58] Je ne suis pas convaincu de pouvoir donner une interprétation aussi étroite pour des raisons essentiellement liées à l'objet de la loi, sans créer une injustice ailleurs, ce qui confirme mon point de vue selon lequel la solution à la question soulevée en l'espèce passerait par une modification législative plutôt que par l'interprétation judiciaire. Je dois ajouter que, à mon humble avis, en tant que juge et non en tant que législateur, ce que la demanderesse demande a du mérite, pourvu qu'elle puisse l'obtenir sans créer une injustice dans d'autres situations, et que des personnes comme la demanderesse cotisent à la pension accrue qu'elles obtiendraient.

[59] À cet égard et en ce qui concerne l'objet du régime, le défendeur fait valoir ce qui suit :

[TRADUCTION] 73. Le législateur a établi un maximum de 35 années de service ouvrant droit à pension, déterminé sur une base combinée, afin de limiter le montant des pensions versées par le gouvernement. Ce faisant, le législateur savait que certains employés à temps plein ayant 35 années de service ouvrant droit à pension ne recevraient pas la pension maximale possible en raison de la réduction de leurs prestations de retraite. De même, le législateur savait que certaines personnes n'accumuleraient pas nécessairement un droit à pension comme si elles avaient travaillé 35 ans à temps plein. Le rajustement du montant des prestations de retraite (en vertu de la LPFP ou de la partie I de la LPRFC) tient compte des périodes d'emploi à temps partiel et reflète les cotisations moins élevées qui ont été versées à la caisse de retraite. Ce principe de

[60] I accept this submission. Therefore, while one aspect of the legislative scheme is to permit employees to accrue a 35-year maximum pension, that is not its only or determinative purpose. For example, in *Canada (Attorney General) v. Burke*, 2022 FCA 44, [2022] 4 F.C.R. 142 (*Burke*), the Federal Court of Appeal acknowledged the social benefit-conferring purpose of the *Old Age Security Act*, R.S.C., 1985, c. O-9 but concluded the scheme's purpose cannot be restricted to this, albeit important, purpose. In *Burke*, the Court refused to adopt an interpretation that would confer benefits on a person who did not meet the eligibility criteria. As in *Burke*, I have concluded the applicant does not meet the eligibility requirements as set out by Parliament. To accept the applicant's submissions would not be faithful to the clear wording of the provisions at issue.

VIII. Conclusion

[61] In my respectful view, the applicant has not shown that the Decision is unreasonable for the purposes of judicial review. Therefore, this application will be dismissed.

[62] However as indicated above it is my hope the respondent will accept the recommendation of the Pension Centre and have this matter reviewed for possible legislative review.

IX. Costs

[63] The parties agreed that the respondent would pay the applicant \$2,500 if the applicant were successful, while the respondent did not seek costs. While the application will be dismissed, in my view the applicant should be awarded modest costs, which in the circumstances I assess at \$1,000 all inclusive, for very ably albeit unsuccessfully advancing a meritorious issue that in my respectful view requires consideration in legislative review, as the Respondent Pension Centre itself notes in its Decision.

proportionnalité est également important dans l'objectif global des régimes.

[60] Je souscris à cette observation. Par conséquent, même si l'un des aspects du régime législatif est de permettre aux employés d'accumuler une pension maximale correspondant à 35 années de service, ce n'est pas son seul objet, ni son objet déterminant. Par exemple, dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Burke*, 2022 CAF 44, [2022] 4 R.C.F. 142 (*Burke*), la Cour d'appel fédérale a reconnu que la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, L.R.C. (1985), ch. O-9 visait à conférer des prestations, mais a conclu que l'objet du régime ne peut se limiter à cet objectif, bien qu'il soit important. Cet arrêt, la Cour a refusé d'adopter une interprétation qui conférerait des avantages à une personne qui ne répondait pas aux critères d'admissibilité. Comme cela était le cas dans l'arrêt *Burke*, j'ai conclu que la demanderesse ne répond pas aux critères d'admissibilité établis par le législateur. Accepter les observations de la demanderesse ne serait pas fidèle au libellé clair des dispositions en cause.

VIII. Conclusion

[61] À mon humble avis, la demanderesse n'a pas démontré que la décision est déraisonnable aux fins du contrôle judiciaire. Par conséquent, la présente demande sera rejetée.

[62] Toutefois, comme je l'ai expliqué ci-dessus, j'espère que le défendeur acceptera la recommandation du Centre des pensions et fera examiner cette question dans le cadre d'un éventuel examen législatif.

IX. Dépens

[63] Les parties ont convenu que le défendeur verserait 2 500 \$ à la demanderesse si cette dernière devait avoir gain de cause, tandis que le défendeur n'a pas réclamé de dépens. La demande sera rejetée; toutefois, à mon avis, la demanderesse devrait se voir adjuger une somme modeste au titre des dépens. Dans les circonstances, je lui accorde 1 000 \$, tout compris, pour avoir présenté de façon très habile, mais sans succès, une question valable qui, à mon humble avis, doit être examinée dans le cadre d'un examen législatif, comme le souligne lui-même le Centre des pensions du défendeur dans sa décision.

JUDGMENT in T-1343-21

THIS COURT'S JUDGMENT is that:

1. The application for judicial review is dismissed.
2. Costs of \$1,000 are awarded to the applicant payable by the respondent.

JUGEMENT dans le dossier no T-1343-21

LA COUR STATUE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
2. Le défendeur payera à la demanderesse des dépens de 1 000 \$.