

T-1515-98

T-1515-98

**Ronald William McTague** (*Applicant*)**Ronald William McTague** (*demandeur*)

v.

c.

**The Attorney General of Canada** (*Respondent*)**Le procureur général du Canada** (*défendeur*)**INDEXED AS: MCTAGUE v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)**  
**(T.D.)****RÉPERTORIÉ: MCTAGUE c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)**  
**(1<sup>re</sup> INST.)**Trial Division, Evans J.—Toronto, September 1;  
Ottawa, September 30, 1999.Section de première instance, juge Evans—Toronto,  
1<sup>er</sup> septembre; Ottawa, 30 septembre 1999.

*Administrative law — Judicial review — Certiorari — Standard of review — Judicial review of Veterans Review and Appeal Board's decision applicant not entitled to disability pension under Pension Act, s. 21(2)(a) — S. 21(2)(a) permitting award of pension where member suffering disability resulting from injury "arising out of or directly connected with" military service — Applicant injured by motor vehicle when crossing road to return to base where on duty after dining in restaurant as no mess at base — Pragmatic, functional analysis applied to determine appropriate standard of judicial review of specialist tribunal's interpretation, application of constitutive statute — (i) "Arose out of" or "directly connected with" not legal terms of art — Meaning must be determined in light of purposes of statutory scheme to enable claims to be decided with minimum of formality, costs, delay — Absence of right of appeal from Board, creation of series of administrative appeals, that appeal panels expressly empowered to reconsider own decisions, indicating Parliament not intending close judicial scrutiny of Board's decisions — (ii) Adjudicative nature of Board's responsibilities, composition of Board (including part-time members, neither qualifications nor representation of different interests prescribed) indicative of intent standard of review should be towards correctness — Nature of rights at stake (important to individuals, but not akin to rights protected by Charter), reasons for creation of Board (to ensure fair, accessible, inexpensive, expeditious determination of claims) consistent with deferential standard — (iii) Nature of issue (application of s. 21(2)(a) to facts) indicating judicial deference appropriate — Weight of factors indicating Parliament intended deferential standard of review, but not most deferential standard.*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Norme de contrôle — Contrôle judiciaire de la décision du Tribunal des anciens combattants (révision et appel) selon laquelle le demandeur n'a pas droit à une pension d'invalidité selon à l'art. 21(2)a de la Loi sur les pensions — En vertu de l'art. 21(2)a, des pensions sont accordées aux membres en cas d'invalidité causée par une blessure «consécutive ou rattachée directement» au service militaire — Après avoir soupé au restaurant parce qu'il n'y avait pas de cantine sur la base, le demandeur a été blessé par un véhicule automobile alors qu'il traversait la rue pour retourner à la base où il était en service — Application d'une analyse pragmatique ou fonctionnelle pour déterminer la norme de contrôle qu'il convient d'appliquer quant à l'interprétation qu'un tribunal spécialisé donne à sa loi constitutive ou à l'application qu'il en fait — (i) Les termes «consécutive» ou «rattachée directement» ne sont pas propres au domaine juridique — Leur signification doit être établie compte tenu de l'objet du régime législatif, qui est de faire en sorte que les demandes fassent l'objet d'une décision nécessitant un minimum de formalités, de frais et de retards — L'absence d'un droit d'appel des décisions du Tribunal, la création d'une série d'appels administratifs et le fait que les comités d'appel sont expressément autorisés à examiner de nouveau leurs propres décisions indiquent que le législateur ne voulait pas que les décisions du Tribunal fassent l'objet d'une surveillance judiciaire rigoureuse — (ii) La nature juridictionnelle des responsabilités du Tribunal et la composition de celui-ci (inclut des membres à temps partiel; ni qualifications ni représentation de différents intérêts ne sont prescrites) indique qu'on voulait que la norme de contrôle se situe du côté de la décision correcte — La nature des droits en jeu (ceux-ci sont importants pour les personnes intéressées, mais ne tiennent pas des droits garantis par la Charte) et les motifs de la création du Tribunal (assurer un processus décisionnel équitable, accessible, peu coûteux et rapide) correspondent à une norme de contrôle fondée sur la retenue judiciaire — (iii) La nature de la question litigieuse (application de l'art. 21(2)a aux faits) indique qu'il convient d'appliquer une norme de contrôle fondée sur la retenue judiciaire — L'importance de ces facteurs indique que le législateur*

*Pensions — Judicial review of Veterans Review and Appeal Board decision applicant not entitled to disability pension under Pension Act, s. 21(2)(a) — S. 21(2)(a) permitting award of pension where member suffering disability resulting from injury arising out of or directly connected with military service — Applicant injured crossing road to return to base where on duty after dining in restaurant as no mess at base — Board's decision not unreasonable in light of requirement of causal connection between injury, military service — Some facts indicating injury satisfied definition of eligibility, while others not — Cannot be inferred Board failed to interpret s. 21(2)(a) in statutory context — Statement that injury occurred during working day merely "setting", not "contributing cause" distinguishing stronger from weaker causal connections between injury, performance of military service — "Directly connected" requiring Board to consider strength of causal connection between injury, military service — No error of law as not sufficient for pension purposes applicant serving in military when injured — Difficult to maintain Board not considering statutory provisions requiring liberal interpretation when expressly stating so considered.*

*Armed Forces — Applicant, member of Armed Forces, struck by motor vehicle, injured while crossing road to return to duties from restaurant as no mess at base — Veterans Review and Appeal Board holding not entitled to disability pension under Pension Act, s. 21(2)(a) — S. 21(2)(a) permitting award of pension where member suffering disability resulting from injury "arising out of or directly connected with" military service — Army paid for meal but no military business conducted during it — Could have brought food from home, eaten at base — Not injured by Armed Forces member — Board's decision not unreasonable — Facts not so clearly pointing to finding of eligibility that Board's decision unreasonable.*

This was an application for judicial review of the Veterans Review and Appeal Board's decision confirming its earlier determination that the applicant was not eligible for a

voulait qu'une norme de contrôle fondée sur la retenue judiciaire, et non une norme fondée sur la plus grande retenue judiciaire, soit appliquée.

*Pensions — Contrôle judiciaire de la décision du Tribunal des anciens combattants (révision et appel) selon laquelle le demandeur n'a pas droit à une pension d'invalidité selon l'art. 21(2)a de la Loi sur les pensions — En vertu de l'art. 21(2)a, des pensions sont accordées aux membres en cas d'invalidité causée par une blessure consécutive ou rattachée directement au service militaire — Après avoir soupé au restaurant parce qu'il n'y avait pas de cantine sur la base, le demandeur a été blessé alors qu'il traversait la rue pour retourner à la base où il était en service — La décision du Tribunal n'était pas déraisonnable compte tenu de l'exigence selon laquelle il doit y avoir un lien de causalité entre la blessure et le service militaire — Certains faits indiquaient que la blessure satisfaisait à la définition du droit à une pension, alors que d'autres faits montraient le contraire — On ne peut pas conclure que le Tribunal n'a pas interprété l'art. 21(2)a dans son contexte législatif — L'affirmation selon laquelle la survenance de la blessure pendant un jour de travail constituait simplement le «contexte» et non une «cause contributive» distingue les liens de causalité plus forts des liens de causalité plus faibles susceptibles d'exister entre la blessure et l'exécution du service militaire — L'expression «rattachée directement» exigeait que le Tribunal examine la solidité du lien de causalité entre la blessure et le service militaire — Il n'y a aucune erreur de droit parce que le fait que le demandeur était au service de l'armée quand il s'est blessé ne suffit pas aux fins du droit à la pension — On peut difficilement affirmer que le Tribunal n'a pas pris en considération des dispositions législatives exigeant une interprétation libérale lorsqu'il a dit expressément en avoir tenu compte.*

*Forces armées — Alors qu'il traversait la rue pour retourner au travail après avoir mangé au restaurant parce qu'il n'y avait pas de cantine sur la base, le demandeur, qui est membre des forces armées, a été heurté par un véhicule automobile et blessé — Le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) a conclu qu'il n'avait pas droit à une pension d'invalidité selon l'art. 21(2)a de la Loi sur les pensions — En vertu de l'art. 21(2)a, des pensions sont accordées aux membres en cas d'invalidité causée par une blessure «consécutive ou rattachée directement» au service militaire — L'armée a payé le repas, mais aucune affaire militaire n'a été exécutée pendant celui-ci — Le demandeur aurait pu apporter de chez lui de quoi manger et prendre son repas à la base — Il n'a pas été blessé par un membre des forces armées — La décision du Tribunal n'est pas déraisonnable — Les faits n'indiquent pas d'une façon si claire que le Tribunal devait conclure au droit à la pension que sa décision est déraisonnable.*

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) a confirmé sa décision antérieure selon

disability pension under *Pension Act*, paragraph 21(2)(a). The applicant was seriously injured when hit by a vehicle while crossing a road to return to the base where he was on duty, from the restaurant where he had eaten dinner because there was no mess on the base.

*Pension Act*, paragraph 21(2)(a) provides that where a member of the forces suffers disability resulting from an injury that arose out of or was directly connected with such military service, a pension shall, on application, be awarded to the member. Section 2 provides that the Act shall be liberally construed and interpreted to provide compensation to those members of the forces who have been disabled as a result of military service. *Veterans Review and Appeal Board Act*, section 31 provides that a decision of a majority of members of an appeal panel is final and binding.

The Department of Veterans Affairs rejected the applicant's claim for a pension on the ground that his disability was not as a result of an injury that "arose out of or was directly connected with" military service. An appeal from that decision to a review panel of the Veterans Review and Appeal Board was dismissed. An entitlement appeal panel of the Board dismissed an appeal from the Board's review panel. On a rehearing the Board agreed that it had erred by placing undue weight on the fact that the applicant was not "on duty" when he was injured, in light of the Federal Court Trial Division decision in *Ewing v. Veterans Review and Appeal Board (Can.) et al.*, but the Board affirmed the appeal panel's decision: any causal link between the applicant's military service and the injury was insufficient to satisfy paragraph 21(2)(a). Although the army paid for applicant's dinner, no military business was conducted at it.

The issues were: (1) what was the appropriate standard of review; (2) whether the Board's decision was unreasonable; and, (3) whether the Board erred in law when it found that the applicant's injury did not "arise out of" or was not "directly connected with" military service.

*Held*, the application should be dismissed.

(1) A pragmatic or functional analysis must be applied to determine the appropriate standard of review when a specialist tribunal's interpretation or application of its constitutive statute is challenged. (i) The statutory language was examined first. "Arose out of" and "directly connected with" are not terms of legal art, and can be applied to the facts of a given case in a way that is consistent with the purposes of the statute by persons without the particular expertise of judges. However, because they appear in a statute, their meaning and application must be determined in the light of the purposes of the statutory scheme, which was

laquelle le demandeur n'avait pas droit à une pension d'invalidité conformément à l'alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions*. Après avoir soupé au restaurant parce qu'il n'y avait pas de cantine sur la base, le demandeur a été heurté par un véhicule alors qu'il traversait la rue pour retourner à la base où il était en service, et il a été grièvement blessé.

En vertu de l'alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions*, des pensions sont, sur demande, accordées aux membres des forces en cas d'invalidité causée par une blessure consécutive ou rattachée directement au service militaire. L'article 2 prévoit que la Loi s'interprète d'une façon libérale afin que les membres des forces qui sont devenus invalides par suite de leur service militaire soient indemnisés. En vertu de l'article 31 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, la décision de la majorité des membres du comité d'appel est définitive et exécutoire.

Le ministère des Anciens combattants a rejeté la demande de pension du demandeur pour le motif que son invalidité n'était pas causée par une blessure «consécutive ou rattachée directement» au service militaire. Un comité de révision du Tribunal des anciens combattants (révision et appel) a rejeté l'appel de cette décision. Un comité d'appel du Tribunal a rejeté l'appel de la décision du comité de révision du Tribunal. À l'occasion d'une nouvelle audience, le Tribunal a convenu qu'il avait commis une erreur en accordant une importance indue au fait que le demandeur n'était pas «en service» quand il a été blessé, compte tenu de la décision que la Section de première instance de la Cour fédérale a rendue dans l'affaire *Ewing c. Tribunal des anciens combattants (révision et appel) (Can.) et al.*, mais il a confirmé la décision du comité d'appel: il n'y avait pas de lien de causalité suffisant entre le service militaire du demandeur et la blessure pour que l'alinéa 21(2)a) soit respecté. Même si l'armée a payé le souper du demandeur, aucune affaire militaire n'a été exécutée pendant celui-ci.

Les questions litigieuses étaient les suivantes: 1) quelle est la norme de contrôle qu'il convient d'appliquer? 2) la décision du Tribunal était-elle déraisonnable? et 3) le Tribunal a-t-il commis une erreur de droit quand il a conclu que la blessure du demandeur n'était pas «consécutive» ou «rattachée directement» au service militaire?

*Jugement*: la demande doit être rejetée.

1) Une analyse pragmatique ou fonctionnelle doit être appliquée pour déterminer la norme de contrôle qu'il convient d'appliquer quand l'interprétation qu'un tribunal spécialisé donne à sa loi constitutive ou l'application qu'il en fait est contestée. (i) Premièrement, la Cour a examiné le libellé de la loi. Les termes «consécutive» ou «rattachée directement» ne sont pas propres au domaine juridique et peuvent être appliqués aux faits d'un cas donné d'une manière conforme au but de la loi par des personnes qui ne possèdent pas l'expertise particulière des juges. Cependant, parce qu'ils figurent dans une loi, leur signification et leur

designed to enable claims to be decided with the minimum of formality, costs and delay. In this context, the words defining entitlement indicate that on an application for judicial review, considerable deference should be given to the Board's decision.

The second aspect of the statutory language considered was the extent to which it expressly contemplates or precludes access to the Court from decisions by the Board. The absence of a right of appeal from the Veterans Review and Appeal Board, and the exclusive jurisdiction and finality provision indicated that Parliament did not intend the Board's decisions to be subject to close judicial surveillance. This conclusion was also evident in the provisions creating a series of administrative appeals against a rejection of a claim for a pension, and the fact that both review and appeal panels are expressly empowered to reconsider their own decisions. When, as here, Parliament has custom-designed a system of administrative appeals to and within an independent administrative agency, and conferred a power on the tribunals to reopen decisions that they have made, the statutory avenues of recourse will normally be regarded as constituting an adequate remedy. Accordingly, a reviewing court should not lightly intervene in their decisions.

(ii) The essentially adjudicative nature of the Board's responsibilities suggested that its expertise is relatively limited, compared with a regulatory agency with broad policy-making functions and powers, such as a securities commission. The Board is composed of full-time and part-time members and the Act does not prescribe any particular qualifications that members must possess. Nor are the Board's members representative of different interests i.e. the Minister's or veterans'. While the rights determined by the Board are important to the individuals concerned, their denial will neither consign unsuccessful claimants to destitution nor preclude the pursuit of other remedies (such as a tort claim against the owner of the motor vehicle that struck applicant or a statutory claim under a provincial motor vehicle compensation fund). They are not closely linked to constitutional rights protected by the Charter. The statutory purpose underlying the creation of the Board had to be considered. *Veterans Review and Appeal Board Act*, section 40 indicates that considerations such as fair, accessible, inexpensive, expeditious determination of claims were taken into account when Parliament conferred on the Board jurisdiction to determine whether an injured member of the Armed Forces is entitled to a pension. Furthermore, the familiarity that tribunal members will acquire from a regular exposure to recurring factual situations and to the legislative scheme should enhance the quality of their decisions. While

application doit être établie compte tenu de l'objet du régime législatif, qui est de faire en sorte que les demandes fassent l'objet d'une décision nécessitant un minimum de formalités, de frais et de retards. Dans ce contexte, les termes utilisés pour définir le droit à une pension montrent que, dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire, la décision du Tribunal devrait faire l'objet d'une retenue judiciaire considérable.

Le deuxième aspect du libellé de la loi examiné concerne la question de savoir jusqu'à quel point la loi prévoit ou interdit expressément que les décisions du Tribunal soient portées devant la Cour. L'absence d'un droit d'appel des décisions du Tribunal des anciens combattants (révision et appel), la compétence exclusive de celui-ci et les dispositions d'irrévocabilité indiquent que le législateur ne voulait pas que les décisions du Tribunal fassent l'objet d'une surveillance judiciaire rigoureuse. Cette conclusion ressort également des dispositions qui créent une série d'appels administratifs contre le rejet d'une demande de pension et du fait que les comités de révision et les comités d'appel sont expressément autorisés à examiner de nouveau leurs propres décisions. Lorsque, comme en l'espèce, le législateur a établi sur mesure un système d'appels administratifs devant un organisme administratif indépendant et au sein de celui-ci, et conféré aux tribunaux concernés le pouvoir de réexaminer les décisions qu'ils ont rendues, le recours prévu par la loi sera habituellement considéré comme étant le recours approprié. En conséquence, une cour de révision ne devrait pas intervenir à la légère dans leurs décisions.

(ii) La nature essentiellement juridictionnelle des responsabilités du Tribunal indique que son expertise est relativement limitée par comparaison à celle d'un organisme de réglementation qui possède de larges fonctions et pouvoirs en matière d'élaboration de politiques, telle une commission des valeurs mobilières. Le Tribunal est composé de membres à temps plein et de membres à temps partiel et la Loi n'exige d'eux aucune qualification particulière. Par ailleurs, les membres du Tribunal ne représentent pas des intérêts différents, i.e. le ministre ou les anciens combattants. Bien que les droits sur lesquels se prononce le Tribunal soient importants pour la personne intéressée, un refus de les accorder ne livrera pas le demandeur débouté à la misère et ne l'empêchera pas d'intenter d'autres recours (telle une action en responsabilité délictuelle contre le propriétaire du véhicule automobile qui a heurté le demandeur ou une demande fondée sur la loi provinciale sur l'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles). Ils ne sont pas étroitement liés aux droits que garantit la Charte. L'intention du législateur au moment de la création du Tribunal doit être prise en considération. L'article 40 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)* indique que le législateur a tenu compte de considérations telles que le caractère équitable, l'accessibilité, le caractère peu coûteux et la rapidité du processus décisionnel quand il a conféré au Tribunal le pouvoir de déterminer si

the limited powers of the Board are indicative of a legislative intent that the standard of review should be towards the correctness end of the spectrum, the nature of the rights at stake and the reasons for the Board's creation are more consistent with a deferential standard.

(iii) Where an issue falls towards the "interpretation" end of the spectrum, correctness may be the appropriate standard of review is appropriate because of the precedential value of the decision and the relevance of judicial interpretative skills for reaching the "best" result. Conversely, an issue that has little or no significance beyond the facts of the particular case will tend to be characterized as one of application, and will attract judicial deference because its determination calls for an assessment of those facts, an exercise that is within the tribunal's area of expertise and does not require the expenditure of court resources for determining the "correct" answer. The questions in dispute i.e. the application of paragraph 21(2)(a), is at the "application" end of the spectrum.

The weight of the factors considered suggested that Parliament intended a deferential standard of review, but not the most deferential standard. "Patent unreasonableness" is increasingly the standard of review applied to decisions of administrative tribunals protected by strong preclusive clauses and having a wider range of regulatory responsibilities than the merely adjudicative functions performed by the Board. It is also appropriate where the issue involves findings of primary fact, including drawing of inferences from evidence.

(2) The Board's decision was not unreasonable. Some facts indicated that the injury satisfied the definition of eligibility for a pension under paragraph 21(2)(a), while others did not. The *Pension Act* requires some causal connection between the injury and the performance of military service. Facts supporting the Board's decision were: the applicant's injuries did not occur on the base and were not caused by another member of the Armed Forces; the applicant was not required to eat at a particular restaurant, and was not required to eat out at all because he could have brought food from home. Bearing in mind the statutory directives to construe the legislation broadly, the resulting decision was not "unreasonable". In view of the requirement that the injury "arose from or was directly connected with" the claimant's military service, the facts taken into consideration by the Board do not so clearly point towards a finding of eligibility that the Board's decision to refuse a pension

un membre des forces armées qui s'est blessé a droit à une pension. En outre, les connaissances que les membres du tribunal acquerront du fait qu'ils se trouvent régulièrement en présence de situations de fait répétitives ainsi que du régime législatif devraient accroître la qualité de leurs décisions. Bien que les pouvoirs limités du Tribunal indiquent que le législateur voulait que la norme de contrôle se situe, sur le spectre, du côté de la décision correcte, la nature des droits en jeu et les motifs de la création du Tribunal correspondent davantage à une norme de contrôle fondée sur la retenue judiciaire.

(iii) Lorsqu'il s'agit d'une question d'«interprétation», la norme de contrôle de la décision correcte peut être appropriée parce que la décision a valeur de précédent et que les aptitudes d'interprétation d'un tribunal sont importantes pour l'obtention du «meilleur» résultat. À l'inverse, une question qui, au-delà des faits de l'espèce, a peu ou pas d'importance, sera généralement considérée comme une question d'application et fera l'objet de retenue judiciaire parce qu'une décision sur celle-ci nécessite une évaluation de ces faits; or, un tel exercice relève du domaine d'expertise du tribunal et n'exige pas la dépense des ressources de la Cour aux fins de l'établissement de la décision «correcte». La question litigieuse, soit l'application de l'alinéa 21(2)a), est une question d'«application».

L'importance des facteurs examinés indique que le législateur a voulu qu'une norme de contrôle fondée sur la retenue judiciaire, et non une norme fondée sur la plus grande retenue judiciaire, soit appliquée. La norme de contrôle de la décision «manifestement déraisonnable» est de plus en plus appliquée aux décisions des tribunaux administratifs qui sont protégés par des clauses limitatives rigides et qui ont beaucoup plus de responsabilités de réglementation que le Tribunal qui n'exerce que des fonctions juridictionnelles. Il s'agit également de la norme appropriée quand la question litigieuse concerne des conclusions quant à des faits essentiels, y compris des conclusions tirées des éléments de preuve.

2) La décision du Tribunal n'était pas déraisonnable. Certains faits indiquaient que la blessure satisfaisait à la définition du droit à une pension aux termes de l'alinéa 21(2)a), alors que d'autres faits montraient le contraire. En vertu de la *Loi sur les pensions*, il doit y avoir un lien de causalité entre la blessure et l'exécution du service militaire. Les faits qui étayaient la décision du Tribunal sont les suivants: les blessures du demandeur ne sont pas survenues sur la base et n'ont pas été infligées par un autre membre des forces armées; le demandeur n'était pas tenu de manger dans un restaurant en particulier, et il n'était pas du tout obligé d'aller au restaurant parce qu'il aurait pu apporter de chez lui de quoi manger. Compte tenu des prescriptions de la loi selon lesquelles celle-ci doit être interprétée largement, la décision qui s'en est suivie n'était pas «déraisonnable». Eu égard à l'exigence selon laquelle la blessure doit être «consécutive ou rattachée directement» au

was unreasonable.

Inconsistency with cases previously decided by the Board is generally not an independent ground of judicial review. While it would have been desirable for the Board to address cases where the Board found in favour of claimants on materially similar facts, it was not legally obliged to do so. When the Board is essentially making a determination based on the facts of the specific case, it would be unrealistic to expect it to provide reasons that contain an analysis of factually similar cases and, in view of the considerations outlined above, the need to avoid arbitrary decision making does not so require.

(3) The applicant submitted that it could be inferred that the Board failed to approach the application of paragraph 21(2)(a) in the very different context of the *Pension Act*, from its reference to the long legal pedigree, going back to early British workers' compensation legislation, of "arose from or was directly connected with". The applicant submitted that pensions are payable regardless of whether the injury resulted in loss of income. There were two difficulties with this argument. *Pension Act*, section 2 speaks of an obligation to compensate members of the Armed Forces disabled as a result of military service. Moreover, its reasons do not indicate that the Board took an inappropriately strict compensatory approach to the statute. The Board did not find that the applicant had sustained any loss of income-earning capacity as a result of his injury. It could not be inferred that the Board failed to interpret the relevant phrase in the statutory context of the *Pension Act*.

The applicant submitted that the Board misinterpreted the *Pension Act* by importing terms not contained in the language of the statute itself, namely the distinction between "contributing cause" and "setting". The Board stated that the fact that the applicant's injury occurred in the course of a working day did not provide sufficient causal nexus to bring it within paragraph 21(2)(a); that the injury occurred during a working day was merely the "setting", not a "contributing cause". While these words are not in the legislation, the phrase "directly connected" required the Board to consider the strength of the causal connection between the injury and the applicant's military service. In contrasting "contributing cause" with "setting" the Board was distinguishing stronger from weaker causal connections between the injury and the performance of military service. Given that it is not sufficient that, when injured, the applicant was serving in the military, the Board did not err in law in its understanding of the statutory test.

service militaire du demandeur, les faits que le Tribunal a pris en considération n'indiquent pas d'une façon si claire que le Tribunal devait conclure au droit à la pension que sa décision de refuser la pension est déraisonnable.

Une contradiction avec des décisions antérieures du Tribunal n'est généralement pas un motif indépendant de contrôle judiciaire. Même s'il aurait été souhaitable que le Tribunal traite des décisions dans lesquelles il a donné gain de cause aux demandeurs eu égard à des faits fort semblables, il n'était pas légalement obligé de le faire. Quand le Tribunal rend une décision qui est essentiellement fondée sur les faits de l'affaire dont il est saisi, il serait irréaliste de s'attendre à ce qu'il fasse dans ses motifs une analyse des causes reposant sur des faits semblables et, compte tenu des considérations dont les grandes lignes ont été exposées précédemment, la nécessité d'éviter un processus décisionnel arbitraire ne l'exige pas.

3) Le demandeur a allégué que, compte tenu du fait que le Tribunal a renvoyé aux nombreux antécédents juridiques de l'expression «consécutive ou rattachée directement» et qu'il est remonté à l'une des premières lois britanniques sur les accidents du travail, on pouvait conclure que le Tribunal n'avait pas envisagé l'application de l'alinéa 21(2)a) dans le contexte très différent de la *Loi sur les pensions*. Le demandeur a soutenu que les pensions sont payables que la blessure ait entraîné une perte de revenu ou non. Cet argument pose deux difficultés. L'article 2 de la *Loi sur les pensions* prévoit une obligation d'indemniser les membres des forces armées qui sont devenus invalides par suite de leur service militaire. En outre, compte tenu des motifs de sa décision, le Tribunal n'a pas de façon inopportune envisagé la loi sous un angle strictement compensatoire. Le Tribunal n'a pas conclu que le demandeur avait subi une perte de capacité de gagner un revenu par suite de sa blessure. On ne peut pas conclure que le Tribunal n'a pas interprété l'expression pertinente dans le contexte de la *Loi sur les pensions*.

Le demandeur a soutenu que le Tribunal avait mal interprété la *Loi sur les pensions* parce qu'il avait introduit des termes qui ne figuraient pas dans le texte même de la Loi, à savoir la distinction entre une «cause contributive» et le «contexte». Le Tribunal a affirmé que la survenance de la blessure du demandeur durant un jour de travail ne fournissait pas un lien de causalité suffisant pour qu'il s'agisse d'une blessure au sens de l'alinéa 21(2)a); la survenance de la blessure pendant un jour de travail constituait simplement le «contexte» et non une «cause contributive». Bien que ces termes ne figurent pas dans la loi, l'expression «rattachée directement» exigeait que le Tribunal examine la solidité du lien de causalité entre la blessure et le service militaire du demandeur. En mettant en contraste la «cause contributive» avec le «contexte», le Tribunal distinguait les liens de causalité plus forts des liens de causalité plus faibles susceptibles d'exister entre la blessure et l'exécution du service militaire. Comme le fait que le

Finally, the applicant argued that the Board had failed to take into account the statutory directives that the legislation should be interpreted broadly and that claimants should be given the benefit of any reasonable doubt. The Board stated in the introduction to its original decision that it had taken these provisions into account in reaching its decision. It is difficult to maintain that the Board failed to take into account a matter that it stated it had considered. The real objection was that the Board failed to give sufficient weight to the statutory directives. This was a matter of application rather than interpretation, and was reviewable on a standard of unreasonableness. The Board's conclusion was neither unreasonable nor clearly wrong.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 7, 15.  
*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1(4)(c) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5).  
*Pension Act*, R.S.C., 1985, c. P-6, ss. 2, 21(2)(a) (as am. by S.C. 1990, c. 43, s. 8), (3) (as am. *idem*).  
*Veterans Review and Appeal Board Act*, S.C. 1995, c. 18, ss. 3, 4, 19 (as am. by S.C. 1999, c. 10, s. 38), 23(1), 25, 26, 31, 32(1), 39, 40.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1999), 174 D.L.R. (4th) 193 (S.C.C.).

##### DISTINGUISHED:

*Page v. Canada (Veterans Appeal Board)* (1994), 5 C.C.P.B. 75; 82 F.T.R. 115 (F.C.T.D.); *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201; *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554; (1993), 100 D.L.R. (4th) 658; 13 Admin. L.R. (2d) 1; 46 C.C.E.L. 1; 17 C.H.R.R. D/349; 93 CLLC 17,006; 149 N.R. 1; *Brown*, VAB/E-12014, judgment dated 15/3/95.

demandeur était au service de l'armée quand il s'est blessé ne suffit pas, le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit dans sa compréhension du critère prévu par la loi.

Enfin, le demandeur a prétendu que le Tribunal n'avait pas tenu compte des prescriptions de la loi selon lesquelles celle-ci devrait être interprétée largement et que les demandeurs devraient bénéficier du doute raisonnable. Le Tribunal a affirmé dans l'introduction de sa décision initiale qu'il avait tenu compte de ces dispositions pour parvenir à sa décision. On peut difficilement affirmer que le Tribunal n'a pas pris en considération un point dont il a dit avoir tenu compte. L'objection véritable est que le Tribunal n'a pas accordé une importance suffisante aux prescriptions de la loi. Il s'agit d'une question d'application plutôt que d'une question d'interprétation, qui est assujettie à la norme de contrôle relative au caractère déraisonnable de la décision. La conclusion du Tribunal n'était ni déraisonnable ni manifestement erronée.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 7, 15.  
*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1(4)c) (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5).  
*Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, L.C. 1995, ch. 18, art. 3, 4, 19 (mod. par L.C. 1999, ch. 10, art. 38), 23(1), 25, 26, 31, 32(1), 39, 40.  
*Loi sur les pensions*, L.R.C. (1985), ch. P-6, art. 2, 21(2)a) (mod. par L.C. 1990, ch. 43, art. 8), (3) (mod., *idem*).

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION APPLIQUÉE:

*Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1999), 174 D.L.R. (4th) 193 (C.S.C.).

##### DISTINCTION FAITE D'AVEC:

*Page c. Canada (Tribunal d'appel des anciens combattants)* (1994), 5 C.C.P.B. 75; 82 F.T.R. 115 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201; *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554; (1993), 100 D.L.R. (4th) 658; 13 Admin. L.R. (2d) 1; 46 C.C.E.L. 1; 17 C.H.R.R. D/349; 93 CLLC 17,006; 149 N.R. 1; *Brown*, VAB/E-12014, jugement en date du 15-3-95.

## CONSIDERED:

*Ewing v. Veterans Review and Appeal Board (Can.) et al.* (1998), 137 F.T.R. 298 (F.C.T.D.); *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748; (1997), 144 D.L.R. (4th) 1; 71 C.P.R. (3d) 417; 209 N.R. 20; affg (1995), 127 D.L.R. (4th) 329; 21 B.L.R. (2d) 68; 63 C.P.R. (3d) 67; 185 N.R. 291 (C.A.).

## REFERRED TO:

*National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324; (1990), 74 D.L.R. (4th) 449; 45 Admin. L.R. 161; 114 N.R. 81; *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557; (1994), 114 D.L.R. (4th) 385; [1994] 7 W.W.R. 1; 22 Admin. L.R. (2d) 1; 46 B.C.A.C. 1; 92 B.C.L.R. (2d) 145; 14 B.L.R. (2d) 217; 4 C.C.L.S. 117; 168 N.R. 321; 75 W.A.C. 1; *Domtar Inc. v. Quebec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 S.C.R. 756; (1993), 105 D.L.R. (4th) 385; 15 Admin. L.R. (2d) 1; 49 C.C.E.L. 1; 154 N.R. 104; 55 Q.A.C. 241; *Dayco (Canada) Ltd. v. CAW-Canada*, [1993] 2 S.C.R. 230; (1993), 102 D.L.R. (4th) 609; 14 Admin. L.R. (2d) 1; 93 CLLC 14,032; 152 N.R. 1; 63 O.A.C. 1; *MacDonald v. Canada (Attorney General)*, [1999] F.C.J. No. 346 (T.D.) (QL); *Weare v. Canada (Attorney General)* (1998), 153 F.T.R. 75 (F.C.T.D.); *Hall v. Canada (Attorney General)* (1998), 152 F.T.R. 58 (F.C.T.D.); *Henderson v. Canada (Attorney General)* (1998), 144 F.T.R. 71 (F.C.T.D.); *Galbraith, VAB/E-122*, judgment dated 13/9/88; *British Columbia Telephone Co. v. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 739; (1995), 125 D.L.R. (4th) 443; 31 Admin. L.R. (2d) 169; 183 N.R. 184.

APPLICATION for judicial review of the Veterans Review and Appeal Board decision confirming its earlier determination that the applicant, who had been injured while crossing the road to return to the armed forces base where he was on duty after dinner at a restaurant, was not entitled to a disability pension under *Pension Act*, paragraph 21(2)(a) because his disability was not as a result of an injury that "arose out of or was directly connected" with military service. Application dismissed.

## APPEARANCES:

*Thomas H. Wilson* for applicant.  
*Derek Edwards* for respondent.

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Ewing c. Tribunal des anciens combattants (révision et appel) (Can.) et al.* (1998), 137 F.T.R. 298 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748; (1997), 144 D.L.R. (4th) 1; 71 C.P.R. (3d) 417; 209 N.R. 20; conf. (1995), 127 D.L.R. (4th) 329; 21 B.L.R. (2d) 68; 63 C.P.R. (3d) 67; 185 N.R. 291 (C.A.).

## DÉCISIONS CITÉES:

*National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324; (1990), 74 D.L.R. (4th) 449; 45 Admin. L.R. 161; 114 N.R. 81; *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557; (1994), 114 D.L.R. (4th) 385; [1994] 7 W.W.R. 1; 22 Admin. L.R. (2d) 1; 46 B.C.A.C. 1; 92 B.C.L.R. (2d) 145; 14 B.L.R. (2d) 217; 4 C.C.L.S. 117; 168 N.R. 321; 75 W.A.C. 1; *Domtar Inc. c. Québec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 R.C.S. 756; (1993), 105 D.L.R. (4th) 385; 15 Admin. L.R. (2d) 1; 49 C.C.E.L. 1; 154 N.R. 104; 55 Q.A.C. 241; *Dayco (Canada) Ltd. c. TCA-Canada*, [1993] 2 R.C.S. 230; (1993), 102 D.L.R. (4th) 609; 14 Admin. L.R. (2d) 1; 93 CLLC 14,032; 152 N.R. 1; 63 O.A.C. 1; *MacDonald c. Canada (Procureur général)*, [1999] A.C.F. n° 346 (1<sup>re</sup> inst.) (QL); *Weare c. Canada (Procureur général)* (1998), 153 F.T.R. 75 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Hall c. Canada (Procureur général)* (1998), 152 F.T.R. 58 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Henderson c. Canada (Procureur général)* (1998), 144 F.T.R. 71 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Galbraith, VAB/E-122*, jugement en date du 13-9-88; *British Columbia Telephone Co. c. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*, [1995] 2 R.C.S. 739; (1995), 125 D.L.R. (4th) 443; 31 Admin. L.R. (2d) 169; 183 N.R. 184.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision par laquelle le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) a confirmé sa décision antérieure selon laquelle le demandeur, qui a été blessé alors qu'il traversait la rue pour retourner à la base des forces armées (où il était en service) à la suite d'un souper au restaurant, n'avait pas droit à une pension d'invalidité conformément à l'alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions* parce son invalidité n'était pas causée par une blessure «consécutive ou rattachée directement» au service militaire. Demande rejetée.

## ONT COMPARU:

*Thomas H. Wilson* pour le demandeur.  
*Derek Edwards* pour le défendeur.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Thomas H. Wilson*, Toronto, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

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

EVANS J.:

## A. INTRODUCTION

[1] Master Warrant Officer Ronald William McTague was scheduled to work a long day at the Fort York Armouries in Toronto on November 10, 1992. He reported for duty at 7:30 a.m. and was to train recruits in the use of equipment until 11:30 that night.

[2] At about 6:00 p.m. he and other non-commissioned officers went out to a local restaurant for dinner because there were no mess facilities on the base; that is, unlike most other military establishments, there was nowhere there to eat. In recognition of the absence of this customary facility, the army agreed to reimburse MWO McTague the cost of his dinner.

[3] While crossing the road to return to the base from the restaurant he was hit by a vehicle and seriously injured.

[4] MWO McTague's subsequent claim for a pension was rejected on the ground that he was not suffering from disability as a result of an injury that, in the words of the relevant statutory provision, "arose out of or was directly connected with" military service.

[5] MWO McTague has made an application for judicial review of the decision by the Veterans Review and Appeal Board confirming its earlier determination that he was not eligible for a disability pension. His counsel submitted that the Board erred in law when it found that, on these facts, the applicant's injury did not "arise out of" or was not "directly connected with" military service, and accordingly should be set aside.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Thomas H. Wilson*, Toronto, pour le demandeur.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur.

*Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par*

LE JUGE EVANS:

## A. INTRODUCTION

[1] L'adjudant-maitre Ronald William McTague devait faire une longue journée de travail au manège militaire de Fort York à Toronto le 10 novembre 1992. Il s'est présenté au travail à 7 h 30 et devait donner une formation aux recrues sur l'utilisation de l'équipement jusqu'à 23 h 30 ce soir-là.

[2] À environ 18 h 00, le demandeur et d'autres sous-officiers sont allés souper dans un restaurant local parce qu'il n'y avait pas de cantine sur la base; autrement dit, contrairement à la plupart des autres établissements militaires, il n'y avait pas d'endroit où aller manger. Reconnaisant l'absence de cette installation de règle, l'armée a accepté de rembourser à l'adjm McTague le coût de son souper.

[3] Alors qu'il traversait la rue pour retourner à la base, il a été heurté par un véhicule et grièvement blessé.

[4] La demande de pension que l'adjm McTague a déposée par la suite a été rejetée pour le motif qu'il ne souffrait pas d'une invalidité causée par une blessure qui, suivant les termes utilisés dans la disposition législative pertinente, est «consécutive ou rattachée directement» au service militaire.

[5] L'adjm McTague a présenté une demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) a confirmé sa décision antérieure selon laquelle le demandeur n'avait pas droit à une pension d'invalidité. Son avocat a soutenu que le Tribunal a commis une erreur de droit quand il a conclu que, compte tenu des faits de l'espèce, la blessure du demandeur n'était pas

[6] He had also argued before the Board that the injury fell within one of the specific situations listed in subsection 21(3) [as am. by S.C. 1990, c. 43, s. 8] of the *Pension Act* [R.S.C., 1985, c. P-6] in which an injury is deemed to have arisen out of or to have been directly connected with military service. The Board did not refer to this aspect of the claim.

[7] Although counsel raised this omission in his memorandum of law and fact, he did not seriously contend in oral argument that this invalidated the Board's conclusion. In neither his written submissions, nor his oral argument, did counsel urge me to find that the Board had erred in law in failing to conclude that the applicant's injury fell within one of the situations deemed by subsection 21(3) to be pensionable under paragraph 21(2)(a) [as am. by S.C. 1990, c. 43, s. 8].

[8] In these circumstances I reject any contention that the Board's failure to address this issue rendered its reasons defective in law. I infer from the way that counsel has structured his argument in this case that he regarded the subsection 21(3) point as relatively minor in nature. Indeed, having considered the point myself, I do not think that it was a strong one.

## B. LEGISLATIVE FRAMEWORK

[9] The following provisions of the *Pension Act*, R.S.C., 1985, c. P-6 are relevant to this application:

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

...

«consécutive» ou «rattachée directement» au service militaire, et que la décision du Tribunal devrait donc être annulée.

[6] Il avait également prétendu devant le Tribunal que la blessure était visée par l'une des situations précises mentionnées au paragraphe 21(3) [mod. par L.C. 1990, ch. 43, art. 8] de la *Loi sur les pensions* [L.R.C. (1985), ch. P-6], où une blessure est réputée être consécutive ou rattachée directement au service militaire. Le Tribunal n'a pas mentionné cet aspect de la demande.

[7] Bien que l'avocat du demandeur ait soulevé cette omission dans son exposé des faits et du droit, il n'a pas sérieusement plaidé qu'elle invalidait la conclusion du Tribunal. Ni dans ses observations écrites ni dans sa plaidoirie l'avocat ne m'a-t-il pressé de conclure que le Tribunal avait commis une erreur de droit en ne concluant pas que la blessure du demandeur était visée par l'une des situations qui, en vertu du paragraphe 21(3), sont réputées donner droit à une pension conformément à l'alinéa 21(2)a) [mod. par L.C. 1990, ch. 43, art. 8].

[8] Dans ces circonstances, je rejette toute allégation suivant laquelle les motifs du Tribunal sont mal fondés en droit du fait qu'il ne s'est pas penché sur cette question. Compte tenu de la manière dont l'avocat du demandeur a structuré son argumentation en l'espèce, je conclus qu'il a considéré l'argument relatif au paragraphe 21(3) comme étant de nature relativement mineure. En fait, l'ayant moi-même examiné, je ne pense pas que l'argument était solide.

## B. LE CADRE LÉGISLATIF

[9] Les dispositions suivantes de la *Loi sur les pensions*, L.R.C. (1985), ch. P-6 sont pertinentes quant à la présente demande:

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

[. . .]

21. (2) . . .

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

[10] The *Veterans Review and Appeal Board Act*, S.C. 1995, c. 18 is also relevant to this application:

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

. . .

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

. . .

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

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

. . .

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

### C. THE BOARD'S DECISION

[11] The applicant's claim had been originally rejected by the Department of Veterans Affairs, and an appeal from that decision to a review panel of the Veterans Review and Appeal Board was dismissed. There was no dispute about the primary facts relating to either the cause and extent of the applicant's injury, or the circumstances in which it occurred. However, these facts were found not to satisfy the statutory

21. (2) [ . . . ]

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

[10] Les dispositions suivantes de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, L.C. 1995, ch. 18, sont également pertinentes quant à la présente demande:

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

[ . . . ]

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

[ . . . ]

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

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

[ . . . ]

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

### C. LA DÉCISION DU TRIBUNAL

[11] Le ministère des Anciens combattants a à l'origine rejeté la demande du demandeur et un comité de révision du Tribunal des anciens combattants (révision et appel) a rejeté l'appel de cette décision. Les faits principaux se rapportant à la cause et à l'étendue de la blessure du demandeur, ou aux circonstances dans lesquelles elle s'est produite, n'ont pas été contestés. Toutefois, on a conclu que ces faits

criterion of eligibility for pension purposes.

[12] In a decision dated August 13, 1997 an entitlement appeal panel of the Veterans Review and Appeal Board dismissed an appeal from the Board's review panel. The applicant requested a rehearing by the Board in light of the subsequent decision of this Court in *Ewing v. Veterans Review and Appeal Board (Can.) et al.* (1998), 137 F.T.R. 298 (F.C.T.D.). In that case it was held that the Board had misinterpreted paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act* by denying a pension on the ground that the claimant was not "on duty" when the injury occurred. Gibson J. stated that an injury could "arise from" or be "directly connected with" military service within the meaning of paragraph 21(2)(a), even if the claimant was not at that time "on duty" for other military purposes.

[13] In its decision of April 1, 1998 the Board agreed with counsel that its reasons were erroneous because, in view of Gibson J.'s decision in *Ewing*, they placed undue weight on the fact that MWO McTague was not "on duty" when he was hit by the vehicle while returning to the base from dinner. Whether the claimant was "on duty" at the time that the injury occurred was simply one of the factors to be considered.

[14] Nonetheless, the Board affirmed the appeal panel's decision: any causal link between the applicant's military service and the injury was insufficient to satisfy paragraph 21(2)(a). Despite the fact that the army was paying for the dinner, it was not the occasion for the conduct of any military business, and the applicant and his colleagues freely chose where to eat.

[15] This second decision of the Board is the subject of this application for judicial review. However, counsel for the applicant submitted that, in order better to understand the Board's reasoning, I should read its

ne satisfaisaient pas au critère que prévoit la loi quant au droit à la pension.

[12] Dans une décision en date du 13 août 1997, un comité d'appel du Tribunal des anciens combattants (révision et appel) a rejeté l'appel de la décision du comité de révision du Tribunal, quant au droit à la pension. Le demandeur a demandé au Tribunal de tenir une nouvelle audience compte tenu de la décision que la Cour a rendue subséquemment dans *Ewing c. Tribunal des anciens combattants (révision et appel) (Can.) et al.* (1998), 137 F.T.R. 298 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.). Dans cette affaire, on a conclu que le Tribunal avait mal interprété l'alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions* pour refuser une pension au motif que le demandeur n'était pas «en service» quand il s'est blessé. Le juge Gibson a affirmé qu'une blessure pouvait être «consécutive» ou «rattachée directement» au service militaire au sens de l'alinéa 21(2)a), même si le demandeur n'était pas à ce moment-là «en service» pour d'autres fins militaires.

[13] Dans sa décision du 1<sup>er</sup> avril 1998, le Tribunal a convenu avec l'avocat du demandeur que ses motifs étaient mal fondés parce que, compte tenu de la décision que le juge Gibson a rendue dans *Ewing*, ceux-ci accordaient une importance indue au fait que l'adm McTague n'était pas «en service» quand il a été heurté par le véhicule alors qu'il retournait à la base à la suite de son souper. La question de savoir si le demandeur était «en service» au moment où il a subi la blessure était tout simplement un des facteurs dont il fallait tenir compte.

[14] Néanmoins, le Tribunal a confirmé la décision du comité d'appel: il n'y avait pas de lien de causalité suffisant entre le service militaire du demandeur et la blessure pour que l'alinéa 21(2)a) soit respecté. Même si le souper était payé par l'armée, il ne s'agissait pas d'une occasion où il exécutait une affaire militaire, et le demandeur et ses collègues choisissaient librement où aller manger.

[15] Cette deuxième décision du Tribunal fait l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire. Toutefois, l'avocat du demandeur a soutenu que, afin de mieux comprendre l'analyse du Tribunal, je devrais

reasons for the decision under review together with those that it gave for its first decision, with the exception, of course, of that part of its original reasons that the Board subsequently disavowed.

#### D. ISSUES AND ANALYSIS

##### 1. Standard of Review

[16] Counsel for the applicant argued that, since there were no primary facts in dispute in this case, the dispute centred on questions of law. By virtue of paragraph 18.1(4)(c) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5] of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, the Court has jurisdiction to set aside a decision of a federal tribunal, such as the Board, if it erred in law in making its decision. Consequently, it was for the Court to determine for itself whether the applicant's injury "arose from" or was "directly connected with" military service, and if it found that it was, it should set aside the Board's decision as erroneous in law.

[17] Counsel for the Attorney General, on the other hand, submitted that the Board was entitled to a degree of deference from the Court in its interpretation and application of the *Pension Act*, especially in view of the statutory provision that the Board's decisions are "final and binding" (*Veterans Review and Appeal Board Act*, section 31), and that the Board had full and exclusive jurisdiction to determine all matters relating to appeals (section 26). Accordingly, he submitted, the Board's decision was only erroneous in law if patently unreasonable: *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324; *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557.

[18] Counsel for the applicant appeared to argue that the Court's jurisdiction to set aside a decision of a federal administrative tribunal for error of law mandates the Court to review any question of law decided by the tribunal under review by asking whether it was

lire conjointement les motifs que ce dernier a formulés quant à la décision soumise au présent contrôle judiciaire et ceux qu'il a exprimés relativement à sa décision initiale, à l'exception, bien entendu, de la partie de ses motifs initiaux qu'il a, par la suite, désavouée.

#### D. QUESTIONS EN LITIGE ET ANALYSE

##### 1. La norme de contrôle

[16] L'avocat du demandeur a prétendu que, comme aucun fait principal n'était contesté en l'espèce, le litige était centré sur des questions de droit. En vertu de l'alinéa 18.1(4)c) [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5] de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, la Cour a le pouvoir d'annuler une décision d'un tribunal fédéral, tel que le Tribunal, s'il a commis une erreur de droit en rendant sa décision. En conséquence, il incombe à la Cour de déterminer elle-même si la blessure du demandeur est «consécutive» ou «rattachée directement» au service militaire, et si elle conclut que c'est le cas, elle devrait annuler la décision du Tribunal au motif que celle-ci est erronée en droit.

[17] L'avocat du procureur général a soutenu par ailleurs que la Cour devait faire preuve d'une certaine retenue judiciaire à l'égard de la façon dont le Tribunal a interprété et appliqué la *Loi sur les pensions*, en particulier si l'on tient compte de la disposition législative selon laquelle les décisions du Tribunal sont «définitives et exécutoires» (*Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, article 31), et que le Tribunal a compétence exclusive pour statuer sur toute question connexe à un appel (article 26). En conséquence, il a prétendu que la décision du Tribunal n'était mal fondée en droit que si elle était manifestement déraisonnable: *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324; *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557.

[18] L'avocat du demandeur a paru soutenir que la compétence de la Cour d'annuler la décision d'un tribunal administratif fédéral au motif que celui-ci a commis une erreur de droit lui donne le pouvoir de contrôler judiciairement toute décision du tribunal qui

correct. This, with respect, is not the law. Indeed, it is quite contrary to the elaboration by the Supreme Court of Canada since the mid-1980s of a pragmatic or functional analysis for determining the standard of review that legislatures should be regarded as implicitly prescribing when a specialist tribunal's interpretation or application of its constitutive statute is challenged in judicial review proceedings.

[19] The search for legislative intent in this context is at bottom about determining a rational allocation of decision-making responsibility between specialist tribunal and reviewing court. An important element of this quest is an assessment of whether the tribunal or the reviewing court is better equipped to decide the issues in dispute: *Domtar Inc. v. Quebec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 S.C.R. 756.

[20] Also important is a concern that the administration of the statutory scheme not be encumbered with costly and protracted litigation. In public administration, quality cannot be considered in the abstract without regard to its attendant costs and the implications for the system of limited resources. Accordingly, even if a reviewing court might conceivably make a "better" decision than the tribunal under review, Parliament may be regarded as nonetheless preferring the benefits of finality and a relatively inexpensive and expeditious administrative decision-making process.

[21] I turn now to consider the components of the pragmatic or functional approach relevant to this case in order to determine the applicable standard of review.

(a) the statutory language

[22] Two matters require consideration here: the wording of the statutory definition of eligibility for a

se rapporte à une question de droit en lui appliquant la norme de la décision correcte. Avec égards, cet argument est mal fondé en droit. En fait, il est tout à fait contraire à l'analyse pragmatique ou fonctionnelle que la Cour suprême du Canada a établie depuis le milieu des années 1980 afin de déterminer la norme de contrôle que le législateur devrait être considéré avoir prescrit implicitement quand l'interprétation qu'un tribunal spécialisé donne à sa loi constitutive ou l'application qu'il en fait est contestée dans le cadre d'une procédure de contrôle judiciaire.

[19] La recherche de l'intention du législateur dans ce contexte consiste au fond à dégager une façon rationnelle de répartir entre le tribunal spécialisé et la cour de révision la responsabilité de prendre des décisions. Une évaluation quant à savoir qui du tribunal ou de la cour de révision est le plus en mesure de décider des questions en litige constitue un élément important de cette recherche: *Domtar Inc. c. Québec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 R.C.S. 756.

[20] La préoccupation selon laquelle l'administration du régime législatif ne devrait pas être encombrée de litiges coûteux et prolongés est également importante. Dans l'administration publique, on ne peut pas envisager la qualité dans l'abstrait sans tenir compte des coûts qui y sont associés ni des incidences pour le système dont les ressources sont limitées. Par conséquent, même si une cour de révision pouvait de façon concevable rendre une «meilleure» décision que le tribunal dont la décision fait l'objet du contrôle judiciaire, on peut considérer que le législateur préfère néanmoins les avantages liés au caractère définitif, expéditif et relativement peu coûteux du processus décisionnel administratif.

[21] Je me penche maintenant sur les éléments de la méthode d'analyse pragmatique ou fonctionnelle qui est applicable en l'espèce, en vue de déterminer la norme de contrôle qu'il convient d'appliquer.

a) le libellé de la loi

[22] Deux questions doivent faire l'objet d'un examen en l'espèce: le libellé de la définition que

pension as a result of disability, and the provisions relating to the review of the administrative decisions made in response to claims for a pension.

[23] The words of the *Pension Act* relevant in this case are that the claimant's injury "arose out of" or was "directly connected with" military service. These are not terms of legal art, and can be applied to the facts of a given case in a way that is consistent with the purposes of the statute by persons without the particular expertise of judges.

[24] Rather, what is generally required is a thoughtful and open-minded assessment of the facts of the particular case that is informed by the insights that the decision maker has obtained by consulting his or her previous experience with the scheme, or the reasons given by colleagues for decisions that they have rendered, in the disposition of similar disputes.

[25] However, because they appear in a statute, even open-textured words that are familiar from every day speech have a legal significance. Their meaning and application must therefore be determined in the light of the purposes of the particular statutory scheme in which they are employed. Further, the words in question in this case are apt to conjure up concepts that are well known to lawyers from other legal contexts, including the law of vicarious liability and workers' compensation.

[26] In my opinion, given the context of a statutory scheme designed to enable claims to be decided with the minimum of formality, cost and delay (see, for example, section 40 of the *Veterans Review and Appeal Board Act*), the words defining entitlement indicate that on an application for judicial review considerable deference should be given to the Board's decision.

[27] The second aspect of the statutory language to be considered is the extent to which it expressly

prévoit la loi quant au droit à une pension du fait d'une invalidité et les dispositions relatives au contrôle judiciaire des décisions administratives qui donnent suite à des demandes de pension.

[23] Les termes de la *Loi sur les pensions* qui sont pertinents en l'espèce portent que la blessure du demandeur doit être «consécutive» ou «rattachée directement» au service militaire. Ces termes ne sont pas propres au domaine juridique et peuvent être appliqués aux faits d'un cas donné d'une manière conforme au but de la loi par des personnes qui ne possèdent pas l'expertise particulière des juges.

[24] Généralement, on exige plutôt que le décideur évalue les faits de l'affaire dont il est saisi d'une façon prudente et impartiale, en tenant compte de son expérience quant au régime législatif ou des motifs des décisions que ses collègues ont rendues dans des litiges semblables.

[25] Cependant, parce qu'ils figurent dans une loi, même des mots non limitatifs qui sont courants dans la langue de tous les jours ont une signification juridique. Leur signification et leur application doit donc être établie compte tenu de l'objet du régime législatif particulier dans lequel ils sont utilisés. En outre, les mots en cause dans la présente affaire sont susceptibles d'évoquer des concepts bien connus des avocats d'autres contextes juridiques, notamment le droit de la responsabilité du fait d'autrui et le droit de l'indemnisation des accidents du travail.

[26] À mon avis, eu égard au contexte, qui consiste en un régime législatif destiné à faire en sorte que les demandes fassent l'objet d'une décision nécessitant un minimum de formalités, de frais et de retards (voir, à titre d'exemple, l'article 40 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*), les termes utilisés pour définir le droit à une pension montrent que, dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire, la décision du Tribunal devrait faire l'objet d'une retenue judiciaire considérable.

[27] Le deuxième aspect du libellé de la loi qui doit être examiné concerne la question de savoir jusqu'à

contemplates or precludes access to the Court from decisions by the Board. The absence of a right of appeal from the Veterans Review and Appeal Board, and the exclusive jurisdiction and finality provisions (sections 26 and 31 of the *Veterans Review and Appeal Board Act*) are indicative that Parliament did not intend the Board's decisions to be subject to close judicial surveillance.

[28] This conclusion is also evident in the provisions creating a series of administrative appeals against a rejection of a claim for a pension: from Veterans Affairs to the entitlement review panel of the Veterans Review and Appeal Board (*Veterans Review and Appeal Board Act*, section 19 [as am. by S.C. 1999, c. 10, s. 38]), and from there to an appeal panel of the Board (sections 25 and 26). In addition, both review and appeal panels are expressly empowered to reconsider their own decisions (subsections 23(1) and 32(1)).

[29] When, as here, Parliament has custom designed a system of administrative appeals to and within an independent administrative agency, and conferred a power on the tribunals to reopen decisions that they have made, the statutory avenues of recourse will normally be regarded as constituting an adequate remedy. Accordingly, a reviewing court should not lightly intervene in their decisions.

[30] The precise extent to which a finality clause precludes or limits judicial review must be determined within the context of the particular statutory scheme in which it appears (*Dayco (Canada) Ltd. v. CAW-Canada*, [1993] 2 S.C.R. 230). In my opinion, the provisions considered above strongly indicate that Parliament intended the Court to afford considerable deference to the Board's decisions when challenged in an application for judicial review.

quel point la loi prévoit ou interdit expressément que les décisions du Tribunal soient portées devant la Cour. L'absence d'un droit d'appel des décisions du Tribunal des anciens combattants (révision et appel), la compétence exclusive de celui-ci et les dispositions d'irrévocabilité (articles 26 et 31 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*) indiquent que le législateur ne voulait pas que les décisions du Tribunal fassent l'objet d'une surveillance judiciaire rigoureuse.

[28] Cette conclusion ressort également des dispositions qui créent une série d'appels administratifs contre le rejet d'une demande de pension: appel des décisions du ministère des Anciens combattants devant le comité de révision du Tribunal des anciens combattants (révision et appel) (*Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, article 19 [mod. par L.C. 1999, ch. 10, art. 38]) et appel des décisions du comité de révision devant le comité d'appel du Tribunal (articles 25 et 26). En outre, les comités de révision et les comités d'appel sont expressément autorisés à examiner de nouveau leurs propres décisions (paragraphe 23(1) et 32(1)).

[29] Lorsque, comme en l'espèce, le législateur a établi sur mesure un système d'appels administratifs devant un organisme administratif indépendant et au sein de celui-ci, et conféré aux tribunaux concernés le pouvoir de réexaminer les décisions qu'ils ont rendues, le recours prévu par la loi sera habituellement considéré comme étant le recours approprié. En conséquence, une cour de révision ne devrait pas intervenir à la légère dans leurs décisions.

[30] Pour déterminer dans quelle mesure précise une disposition d'irrévocabilité interdit ou limite le contrôle judiciaire, il faut tenir compte du contexte du régime législatif particulier dans lequel cette disposition figure (*Dayco (Canada) Ltd. c. TCA-Canada*, [1993] 2 R.C.S. 230). À mon avis, les dispositions examinées précédemment indiquent avec force que le législateur voulait que la Cour fasse preuve d'une retenue considérable à l'égard des décisions du Tribunal quand celles-ci sont contestées dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire.

(b) the statutory decision maker and its decisions

[31] A range of considerations is relevant under this compendious heading. First, the degree of expertise of the administrative tribunal must be assessed. The essentially adjudicative nature of the Board's responsibilities suggests that its expertise should be regarded as relatively limited (*Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982, at page 1018), compared, for instance, with a regulatory agency with broad policy-making functions and powers, such as a securities commission (*Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, *supra*).

[32] In addition, the statute provides that the Board is composed of full-time and part-time members (section 4), and prescribes no particular qualifications that they must possess. Moreover, unlike many "tripartite" tribunals determining disputes between employers and employees (including workers' compensation tribunals in some jurisdictions), the Board's members are not statutorily required to include nominees of the Minister on the one hand, and representatives of veterans, for instance, on the other.

[33] Second, the nature of the rights determined by the Board is also relevant. Disability pensions are doubtless of great importance to the individuals concerned, but their denial is not normally likely to consign unsuccessful claimants to destitution, nor to preclude their pursuit of other remedies such as, in this case, a claim in tort against the owner of the vehicle that hit MWO McTague, or a statutory claim under the provincial motor vehicle compensation fund.

[34] In my opinion, the rights at stake here are not of the same order of importance as the right to be recognized as a refugee (*Pushpanathan*, *supra*), or to be free from discrimination (*Canada (Attorney Gen-*

b) l'organe décisionnel prévu par la loi et ses décisions

[31] Un éventail de considérations sont pertinentes dans cette rubrique concise. Premièrement, le degré d'expertise du tribunal administratif doit être évalué. La nature essentiellement juridictionnelle des responsabilités du Tribunal indique que son expertise devrait être considérée comme étant relativement limitée (*Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, à la page 1018) par comparaison, par exemple, à celle d'un organisme de réglementation qui possède de larges fonctions et pouvoirs en matière d'élaboration de politiques, telle une commission des valeurs mobilières (*Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, précité).

[32] En outre, la loi prévoit que le Tribunal est composé de membres à temps plein et de membres à temps partiel (article 4) et n'exige d'eux aucune qualification particulière. Au surplus, contrairement à de nombreux tribunaux «tripartites» appelés à statuer sur des litiges entre employeurs et employés (y compris les tribunaux d'indemnisation des accidents du travail dans certains ressorts), le Tribunal n'a pas, aux termes de la loi, à être composé de personnes nommées par le ministre, d'une part, et de représentants des anciens combattants (par exemple), d'autre part.

[33] Deuxièmement, la nature des droits sur lesquels se prononce le Tribunal est également pertinente. Une pension d'invalidité est sans aucun doute d'une grande importance pour la personne intéressée, mais un refus de l'accorder n'est normalement pas susceptible de livrer le demandeur débouté à la misère, ni de l'empêcher d'intenter d'autres recours, telle, en l'espèce, une action en responsabilité délictuelle contre le propriétaire du véhicule qui a heurté l'adjm McTague ou une demande fondée sur la loi provinciale sur l'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles.

[34] À mon avis, les droits en cause en l'espèce ne sont pas de la même importance que le droit d'être reconnu comme réfugié (*Pushpanathan*, précité), ou celui de ne faire l'objet d'aucune discrimination

eral) v. Mossop, [1993] 1 S.C.R. 554). The statutory rights in question in those cases were closely linked to constitutional rights protected by sections 7 and 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] respectively.

[35] Third, the statutory purpose underlying the creation of the tribunal under review must also be taken into account. The administration of programs of social benefits, especially after the first-level decision has been made, are commonly entrusted to independent, specialist administrative tribunals in an attempt to ensure a fair, accessible, inexpensive and expeditious determination of claims.

[36] Indeed, section 40 of the *Veterans Review and Appeal Board Act* indicates that these considerations were taken into account when Parliament conferred on the specialist tribunals jurisdiction to determine whether an injured member of the Armed Forces is entitled to a pension. In addition, of course, the familiarity that tribunal members will acquire from a regular exposure to recurring factual situations and to the legislative scheme should enhance the quality of their decisions.

[37] To summarize, while the limited powers of the Board are indicative of a legislative intent that the standard of review should be towards the correctness end of the spectrum, the nature of the rights at stake and the reasons for the Board's creation are more consistent with a deferential standard.

(c) the issues in dispute

[38] As I have already indicated, there is no dispute in this case about the primary facts. The issue in contention principally concerns the application to those facts of paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act*: in particular, whether MWO McTague's injury "arose out

(*Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554). Les droits d'origine législative qui étaient en cause dans ces affaires étaient étroitement liés aux droits que garantissent respectivement les articles 7 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]].

[35] Troisièmement, l'intention du législateur au moment de la création du tribunal en cause doit également être prise en considération. L'administration de programmes de prestations sociales, en particulier après que le premier palier a rendu sa décision, est généralement confiée à des tribunaux administratifs indépendants et spécialisés afin d'assurer un processus décisionnel équitable, accessible, peu coûteux et rapide.

[36] En fait, l'article 40 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)* indique que le législateur a tenu compte de ces considérations quand il a conféré à des tribunaux administratifs spécialisés le pouvoir de déterminer si un membre des forces armées qui s'est blessé a droit à une pension. En outre, bien entendu, les connaissances que les membres du tribunal acquerront du fait qu'ils se trouvent régulièrement en présence de situations de fait répétitives ainsi que du régime législatif devraient accroître la qualité de leurs décisions.

[37] En bref, bien que les pouvoirs limités du Tribunal indiquent que le législateur voulait que la norme de contrôle se situe, sur le spectre, du côté de la décision correcte, la nature des droits en jeu et les motifs de la création du Tribunal correspondent davantage à une norme de contrôle fondée sur la retenue judiciaire.

c) les questions litigieuses

[38] Comme je l'ai déjà mentionné, les faits principaux en l'espèce ne sont pas contestés. Il s'agit principalement de déterminer si l'alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions* s'applique à ces faits: en particulier, il faut se demander si la blessure de l'admn

of or was directly connected with” military service within the meaning of the statute.

[39] In addition, counsel for the applicant maintained that, in using language not found in the statute to reach its decision, the Board “asked itself the wrong question” or, in other words, misinterpreted the Act. Counsel also submitted that the Board erred in law because it failed to give effect to the statutory instruction to interpret the statute broadly and to draw from the evidence and all the circumstances of the case any reasonable inference in favour of the claimant.

[40] While a conceptual distinction between the interpretation and application of a statute can be drawn, in reality, as the Supreme Court of Canada pointed out in *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748, “pure” questions of interpretation tend to merge imperceptibly into “fact specific” applications.

[41] That an issue falls towards the “interpretation” end of the spectrum is an indicator that correctness review is appropriate because of the precedential value of the decision and the relevance of judicial interpretative skills for reaching the “best” result. Conversely, an issue that has no or little significance beyond the facts of the particular case will tend to be characterized as one of application, and will attract judicial deference because its determination calls for an assessment of those facts, an exercise that is within the tribunal’s area of expertise and does not require the expenditure of court resources for determining the “correct” answer.

[42] While it is a part of the lawyer’s art to identify in a tribunal’s decision some “general questions” that have a significance beyond the facts of the particular case, in my opinion a reviewing court should normally resist counsel’s appeal to “principle” when the statutory language in question, as in this case, is non-technical in nature and relatively open-textured, and

McTague est «consécutive ou rattachée directement» au service militaire au sens de la loi.

[39] En outre, l’avocat du demandeur a soutenu que, en se servant de termes qui ne figurent pas dans la loi pour parvenir à sa décision, le Tribunal [TRADUCTION] «s’est posé la mauvaise question» ou, en d’autres termes, a mal interprété la Loi. L’avocat a également prétendu que le Tribunal avait commis une erreur de droit parce qu’il n’avait pas appliqué la prescription de la loi selon laquelle il convient d’interpréter la loi de façon large et de tirer des éléments de preuve et de toutes les circonstances de la cause les conclusions les plus favorables possible au demandeur.

[40] Il est possible de faire une distinction conceptuelle entre l’interprétation et l’application d’une loi, mais, en réalité, comme l’a souligné la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, les [TRADUCTION] «pures» questions d’interprétation tendent à se fondre imperceptiblement dans les demandes [TRADUCTION] «reposant sur des faits qui leur sont propres».

[41] Le fait qu’il s’agisse d’une question d’«interprétation» indique que la norme de contrôle de la décision correcte est appropriée parce que la décision a valeur de précédent et que les aptitudes d’interprétation d’un tribunal sont importantes pour l’obtention du «meilleur» résultat. À l’inverse, une question qui, au-delà des faits de l’espèce, a peu ou pas d’importance, sera généralement considérée comme une question d’application et fera l’objet de retenue judiciaire parce qu’une décision sur celle-ci nécessite une évaluation de ces faits; or, un tel exercice relève du domaine d’expertise du tribunal et n’exige pas la dépense des ressources de la Cour aux fins de l’établissement de la décision «correcte».

[42] Bien que, dans l’exercice de son art, l’avocat doit faire ressortir de la décision du tribunal des «questions générales» dont l’importance transcende les faits de l’espèce, une cour de révision, à mon avis, devrait normalement s’opposer à ce que les avocats fassent appel à des «principes» lorsque, comme en l’espèce, le libellé de la loi en cause est relativement

thus invites the tribunal to decide on which side of a hazy line the particular facts fall in any given case.

[43] To “legalize” the process by breaking into a series of questions of “interpretation” what ought to be an exercise in assessing the factual situation as a whole seems to me apt to undermine Parliament’s intention that decision making by the administrative tribunals determining pension entitlement should be accessible, informal, cost-effective and expeditious.

[44] In my opinion, the questions in dispute in this case are at the “application” end of the spectrum. The applicant’s complaint in essence is that the Board did not give sufficient weight to the fact that, in the course of a long day at work, MWO McTague was compelled to go out for dinner by the absence of eating facilities on the base, something that the army recognized when it agreed to reimburse him the cost of his dinner. Allocating an appropriate weight to the relevant facts is an exercise of judgment for which the Board is at least as well equipped as a reviewing court. A deferential standard of review is thus indicated by the nature of the issues in dispute in this case.

[45] The applicant’s allegation that the Board erred in law by failing to give him the benefit of the doubt and to interpret the legislation in a broad and liberal fashion should be taken into consideration at the stage of deciding if the Board’s decision falls short of the standard of reasonableness.

[46] Finally, I should note that it is well established in this Court that the less demanding standard of patent unreasonableness is applicable when the issue in dispute is the Board’s weighing or interpretation of often conflicting or inconclusive medical evidence and determining from it whether the claimant’s disability was in fact caused or aggravated by military service: *MacDonald v. Canada (Attorney General)*, [1999] F.C.J. No. 346 (T.D.) (QL); *Weare v. Canada (Attorney General)* (1998), 153 F.T.R. 75 (F.C.T.D.); *Hall*

non limitatif et de nature non technique, et qu’il invite donc le tribunal à décider de quel côté d’une ligne imprécise les faits d’une cause donnée se situent.

[43] «Légaliser» le processus en morcelant en une série de questions d’«interprétation» ce qui devrait constituer un exercice d’évaluation de la situation factuelle dans son ensemble me semble susceptible de contrecarrer l’intention du législateur selon laquelle les tribunaux administratifs appelés à se prononcer sur le droit à une pension devraient avoir un processus décisionnel accessible, informel, rentable et rapide.

[44] À mon avis, les questions litigieuses en l’espèce sont des questions d’«application». Le recours du demandeur se fonde essentiellement sur l’importance insuffisante accordée par le Tribunal au fait qu’au cours d’une longue journée de travail, l’adjm McTague a été obligé de sortir pour souper parce qu’il n’y avait pas de services de restaurant sur la base, ce que l’armée a reconnu quand elle a accepté de lui rembourser son souper. Accorder une importance appropriée aux faits pertinents constitue un exercice de jugement pour lequel le Tribunal est au moins aussi bien préparé qu’une cour de révision. Une norme de contrôle fondée sur la retenue judiciaire est donc indiquée vu la nature des questions litigieuses en l’espèce.

[45] L’allégation du demandeur selon laquelle le Tribunal a commis une erreur de droit parce qu’il ne lui a pas accordé le bénéfice du doute et qu’il n’a pas interprété la loi d’une façon large et libérale devrait être prise en compte lorsqu’il s’agira de déterminer si la décision du Tribunal ne satisfait pas à la norme relative au caractère raisonnable de la décision.

[46] Enfin, je devrais noter que la Cour a bien établi que la norme de la décision manifestement déraisonnable, qui est moins exigeante, est applicable lorsque la question litigieuse concerne l’évaluation ou l’interprétation par le Tribunal d’éléments de preuve médicaux souvent contradictoires ou peu concluants et la conclusion qu’il en a tiré quant à savoir si l’invalidité du demandeur a été en fait causée ou aggravée par le service militaire: *MacDonald c. Canada (Procureur général)*, [1999] A.C.F. n° 346 (1<sup>re</sup> inst.) (QL); *Weare*

*v. Canada (Attorney General)* (1998), 152 F.T.R. 58 (F.C.T.D.); *Henderson v. Canada (Attorney General)* (1998), 144 F.T.R. 71 (F.C.T.D.).

[47] Factual determinations of this nature are at the very heart of the specialized jurisdiction of the Board. Considerations of cost effectiveness and relative institutional competence call for maximum curial deference to findings of fact.

(d) conclusion

[48] The weight of the factors considered above in the pragmatic or functional analysis suggests that Parliament should be regarded as prescribing a deferential standard of review in this case. However, they do not indicate that the most deferential standard should be applied. "Patent unreasonableness" seems increasingly to be reserved as the standard of review applied to the decisions of administrative agencies that are protected by strong preclusive clauses and have a wider range of regulatory responsibilities than the merely adjudicative functions performed by the Board. It is also the appropriate standard, as I have indicated above, where the issue in dispute involves findings of primary fact, including the drawing of inferences from the evidence.

2. Was the Board's Decision "Unreasonable"?

[49] In my opinion it was not. The Board was faced with a classic example of a fact situation that fell in the "grey area" of the relevant statutory language: some facts indicated that the injury satisfied the definition of eligibility for a pension under paragraph 21(2)(a) of the *Pension Act*, while others indicated that it did not.

[50] The following facts support MWO McTague's claim: his injury occurred during a scheduled break in the performance of military duties; it was entirely foreseeable that he would leave the base for dinner

*c. Canada (Procureur général)* (1998), 153 F.T.R. 75 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Hall c. Canada (Procureur général)* (1998), 152 F.T.R. 58 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Henderson c. Canada (Procureur général)* (1998), 144 F.T.R. 71 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

[47] De telles décisions touchant les faits se situent au cœur même de la compétence spécialisée du Tribunal. Compte tenu de considérations de rentabilité et de compétence institutionnelle relative, les conclusions de fait doivent faire l'objet de la plus grande retenue judiciaire.

d) la conclusion

[48] L'importance des facteurs examinés précédemment dans le cadre de l'analyse pragmatique ou fonctionnelle indique qu'en l'espèce, on devrait considérer que le législateur a prescrit une norme de contrôle fondée sur la retenue judiciaire. Toutefois, ces facteurs ne montrent pas que la norme fondée sur la plus grande retenue judiciaire devrait être appliquée. La norme de contrôle de la décision «manifestement déraisonnable» semble de plus en plus réservée aux décisions des organismes administratifs qui sont protégés par des clauses limitatives rigides et qui ont beaucoup plus de responsabilités de réglementation que le Tribunal qui n'exerce que des fonctions juridictionnelles. Il s'agit également de la norme appropriée, comme je l'ai indiqué précédemment, quand la question litigieuse concerne des conclusions quant à des faits essentiels, y compris des conclusions tirées des éléments de preuve.

2. La décision du Tribunal était-elle «déraisonnable»?

[49] À mon avis, elle ne l'était pas. Le Tribunal était en présence d'un exemple classique d'une situation de fait se trouvant dans la «zone grise» du texte législatif pertinent: certains faits indiquaient que la blessure satisfaisait à la définition du droit à une pension aux termes de l'alinéa 21(2)a) de la *Loi sur les pensions*, alors que d'autres faits montraient le contraire.

[50] Les faits suivants étayaient la demande de l'adjm McTague: il s'est blessé au cours d'une pause régulière qu'il a prise dans l'exercice de ses fonctions militaires; il était tout à fait prévisible qu'il sortirait

because there were no eating facilities at the base, and might be hit by a vehicle while crossing a road on his way to or from a restaurant; and the army recognized and supported the applicant's decision to go out for dinner by reimbursing him the cost of his meal.

[51] However, the *Pension Act* does not provide a pension to members of the Armed Forces simply because they are injured while they are in the Armed Forces. There must be some causal connection between the injury and the performance of military service. Thus, some of the facts support the Board's decision that the applicant was not eligible under the statutory test.

[52] For example, his injuries did not occur on the base and were not caused by another member of the Armed Forces. MWO McTague was not required to eat at a particular restaurant, and was not required to eat out at all because he could have brought food from home. Unlike the unusual situation considered in *Page v. Canada (Veterans Appeal Board)* (1994), 5 C.C.P.B. 75 (F.C.T.D.), the dinner served no "business" purpose, except that of providing sustenance to the applicant prior to his resumption of military activities.

[53] In determining whether this finding was unreasonable I must also bear in mind Parliament's directive in the *Pension Act* that the legislation must be construed broadly in order to discharge Canada's obligation to compensate those members of the Armed Forces who have been disabled as a result of military service, and that any reasonable inference should be drawn from the evidence in favour of claimants. The similar, but not identical, wording of section 3 of the *Veterans Review and Appeal Board Act* must also be considered.

[54] Even with these considerations in mind, which the Board stated in its reasons that it had taken into account, the resulting decision was not "unreasonable": it will withstand the "somewhat probing exam-

pour le souper parce qu'il n'y avait aucun service de restaurant à la base et qu'il pouvait se faire heurter par un véhicule en traversant la rue alors qu'il se rendait au restaurant ou qu'il en revenait; et l'armée a reconnu et appuyé la décision du demandeur de sortir pour le souper en lui remboursant son repas.

[51] Cependant, en vertu de la *Loi sur les pensions*, un membre des forces armées n'a pas droit à une pension du simple fait qu'il se blesse pendant qu'il est au service des forces armées. Il doit y avoir un lien de causalité entre la blessure et l'exécution du service militaire. En conséquence, certains des faits étayaient la décision du Tribunal selon laquelle le demandeur n'avait pas droit à une pension conformément au critère prévu par la loi.

[52] Par exemple, ses blessures ne sont pas survenues sur la base et n'ont pas été infligées par un autre membre des forces armées. L'adjm McTague n'était pas tenu de manger dans un restaurant en particulier, et il n'était pas du tout obligé d'aller au restaurant parce qu'il aurait pu apporter de chez lui de quoi manger. Contrairement à la situation peu commune examinée dans *Page c. Canada (Tribunal d'appel des anciens combattants)* (1994), 5 C.C.P.B. 75 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), le souper n'avait aucune fin [TRADUCTION] «d'affaires», si ce n'est que de donner des forces au demandeur avant la reprise de ses activités militaires.

[53] Pour déterminer si cette conclusion était déraisonnable, je dois également tenir compte du fait que, dans la *Loi sur les pensions*, le législateur prévoit que la loi doit être interprétée largement afin de permettre au Canada de s'acquitter de son obligation d'indemniser les membres des forces armées qui sont devenus invalides par suite de leur service militaire et que les conclusions les plus favorables possible aux demandeurs doivent être tirées des éléments de preuve. Le libellé semblable, mais non identique, de l'article 3 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)* doit également être examiné.

[54] Même en tenant compte de ces considérations (ce que le Tribunal, dans ses motifs, affirme avoir fait), la décision qui s'en est suivie n'était pas «déraisonnable»: elle résistera à l'«examen assez

ination” called for in *Southam Inc.*, *supra*, at page 776. In view of the requirement that the injury “arose from or was directly connected with” the claimant’s military service, the facts taken into consideration by the Board do not so clearly point towards a finding of eligibility that the Board’s decision to refuse a pension must be characterized as unreasonable.

[55] Counsel also relied on cases previously decided by the Board. For instance, he argued, in the cases of *Galbraith* (VAB/E-122; September 13, 1988), and *Brown* (VAB/E-12014; March 15, 1995) the Board had found in favour of claimants on facts materially similar to those of this case. However, inconsistency is generally not an independent ground of judicial review: *Domtar Inc.*, *supra*; *British Columbia Telephone Co. v. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 739.

[56] Counsel also argued that the Board was at least obliged to explain in its reasons why it reached a different conclusion from that in the earlier cases. Without such reasons, he submitted, the Board would be permitted to lapse into unprincipled and arbitrary decision making, and there would be no adequate means for ensuring its accountability.

[57] It would no doubt have been desirable if the Board had addressed those cases but, in my opinion, it was not legally obliged so to do. Different panels may always reach different conclusions about which side of an imprecise line similar facts fall. Moreover, no two factual situations are ever identical: for example, in *Brown* the claimant had been injured by another soldier, apparently while they were on military premises.

[58] In *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1999), 174 D.L.R. (4th) 193, the Supreme Court recently reminded us that, in assessing the adequacy of a tribunal’s reasons, reviewing courts should consider the administrative decision-making

poussé» exigé dans l’arrêt *Southam Inc.*, précité, à la page 776. Compte tenu de l’exigence selon laquelle la blessure doit être «consécutive ou rattachée directement» au service militaire du demandeur, les faits que le Tribunal a pris en considération n’indiquent pas d’une façon si claire que le Tribunal devait conclure au droit à la pension que sa décision de refuser la pension doit être considérée comme déraisonnable.

[55] L’avocat du demandeur a également invoqué des décisions antérieures du Tribunal. À titre d’exemple, il a prétendu que, dans les décisions *Galbraith* (VAB/E-122; 13 septembre 1988) et *Brown* (VAB/E-12014; 15 mars 1995), le Tribunal a donné gain de cause aux demandeurs eu égard à des faits fort semblables aux faits de l’espèce. Toutefois, une contradiction dans la jurisprudence n’est généralement pas un motif indépendant de contrôle judiciaire: *Domtar Inc.*, précité; *British Columbia Telephone Co. c. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*, [1995] 2 R.C.S. 739.

[56] L’avocat du demandeur a également soutenu que le Tribunal était à tout le moins obligé d’expliquer dans ses motifs pourquoi il avait tiré une conclusion différente de celle à laquelle il était parvenu dans les causes antérieures. En l’absence de cette obligation, a-t-il prétendu, le Tribunal serait autorisé à adopter un processus décisionnel sans scrupules et arbitraire, et il n’y aurait aucun moyen adéquat pour veiller au respect de son obligation de rendre compte.

[57] Il aurait sans doute été souhaitable que le Tribunal traite de ces décisions mais, à mon avis, il n’était pas légalement obligé de le faire. Des tribunaux différents peuvent toujours parvenir à des conclusions différentes quant à savoir de quel côté d’une ligne imprécise se situent des faits semblables. Au surplus, il n’y a pas deux situations de fait qui soient identiques: par exemple, dans *Brown*, la partie demanderesse avait été blessée par un autre soldat, apparemment alors qu’ils se trouvaient sur les lieux militaires.

[58] Dans l’arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)* (1999), 174 D.L.R. (4th) 193, la Cour suprême nous a récemment rappelé que, lors de l’évaluation du bien-fondé des motifs d’un tribunal, les cours de révision devraient examiner le

context as a whole, and be alert not to set the standard too high for fear of unduly burdening the due administration of the statutory scheme.

[59] When the Board is essentially making a determination based on the facts of the specific case before it, it would be unrealistic to expect the Board to provide reasons that contain an analysis of the factually similar cases to which counsel referred it and, in view of the considerations outlined above, the need to avoid arbitrary decision making does not so require.

### 3. Did the Board Misinterpret the Statute?

[60] Counsel for the applicant argued that the Board's decision was legally flawed because it was apparent from the reasons that it had misinterpreted the statutory phrase "arose from or was directly connected with" military service.

[61] First, he submitted that it could be inferred from the Board's reference in its reasons to the fact that the phrase in question had a long legal pedigree, including its early appearance in British workers' compensation legislation, that it had failed to approach its application in a manner consistent with the very different context of the *Pension Act*.

[62] Unlike workers' compensation legislation, pensions are payable under the *Pension Act* regardless of whether the claimant's injury resulted in loss of income. Rather, as section 2 of the *Pension Act* and section 3 of the *Veterans Review and Appeal Board Act* make clear, the provisions dealing with pension entitlement are to be interpreted broadly, since they are a statutory recognition of the nation's debt to men and women who have been willing to put life and limb at risk in the service of their country, and to suffer the other inconveniences of a military career.

contexte du processus décisionnel administratif dans son ensemble et veiller à ne pas établir une norme trop élevée par crainte d'alourdir indûment la bonne administration du régime législatif.

[59] Quand le Tribunal rend une décision qui est essentiellement fondée sur les faits de l'affaire dont il est saisi, il serait irréaliste de s'attendre à ce qu'il fasse dans ses motifs une analyse des causes reposant sur des faits semblables qui ont été invoquées par l'avocat et, compte tenu des considérations dont les grandes lignes ont été exposées précédemment, la nécessité d'éviter un processus décisionnel arbitraire ne l'exige pas.

### 3. Le Tribunal a-t-il mal interprété la loi?

[60] L'avocat du demandeur a prétendu que la décision du Tribunal était déficiente sur le plan juridique parce qu'il ressortait des motifs de celle-ci que le Tribunal avait mal interprété l'expression «consécutives ou rattachées directement» au service militaire, qui est contenue dans la loi.

[61] Premièrement, il a allégué que, compte tenu du renvoi dans les motifs de la décision du Tribunal au fait que l'expression en question avait de nombreux antécédents juridiques, notamment sa première apparition dans la loi britannique sur les accidents du travail, on pouvait conclure que le Tribunal n'avait pas envisagé son application conformément au contexte très différent de la *Loi sur les pensions*.

[62] Contrairement aux lois sur les accidents du travail, les pensions visées à la *Loi sur les pensions* sont payables que la blessure du demandeur ait entraîné une perte de revenu ou non. Comme l'indiquent clairement l'article 2 de la *Loi sur les pensions* et l'article 3 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, les dispositions relatives au droit à la pension doivent plutôt être interprétées largement parce qu'elles constituent une reconnaissance législative de la dette qu'a le pays envers les hommes et les femmes qui ont accepté volontiers de mettre leur vie et leur intégrité physique en danger pour servir leur pays, et de subir les autres inconvénients liés à la carrière militaire.

[63] There are two difficulties with this argument, however. Despite its generous wording, section 2 of the *Pension Act* still speaks of an obligation to compensate members of the Armed Forces disabled as a result of military service. The analogous section 3 of the *Veterans Review and Appeal Board Act* does not, however.

[64] Moreover, the Board's reasons do not indicate that it took an inappropriately strict compensatory approach to the statute. Nowhere did the Board state whether or not MWO McTague had sustained any loss of income-earning capacity as a result of his injury. What it did say is this:

It appears that a common thread throughout the Canadian Compensation cases (workers and veterans) regarding injuries sustained during meal break is the requirement that the employment or the service was a "contributing cause" and was not merely the setting in which the event occurred. [Veterans Review and Appeal Board, Decision No. 6965033, April 1, 1998, at page 2.]

[65] I cannot infer from this that the Board failed to interpret the relevant phrase in the statutory context of the *Pension Act*. It had already noted that the phrase also appears in Australian veterans legislation.

[66] Second, counsel submitted, the Board misinterpreted the *Pension Act* by importing terms not contained in the language of the statute itself, namely the distinction between "contributing cause" and "setting". In particular, it stated in its reasons that the fact that the applicant's injury occurred in the course of a working day did not provide a sufficient causal nexus to bring it within paragraph 21(2)(a). That the injury occurred during a working day was merely the "setting" not a "contributing cause".

[67] It is true that these words are not in the legislation; however, the phrase "directly connected" in my opinion required the Board to consider the strength of the causal connection between the injury and the applicant's military service. In contrasting "contribu-

[63] Toutefois, cet argument pose deux difficultés. Malgré le caractère libéral de son libellé, l'article 2 de la *Loi sur les pensions* prévoit une obligation d'indemniser les membres des forces armées qui sont devenus invalides par suite de leur service militaire. Toutefois, l'article 3 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, qui est une disposition semblable, ne le fait pas.

[64] En outre, compte tenu des motifs de sa décision, le Tribunal n'a pas de façon inopportune envisagé la loi sous un angle strictement compensatoire. Nulle part le Tribunal n'a-t-il dit si l'adjm McTague avait subi une perte de capacité de gagner un revenu par suite de sa blessure. Il a affirmé ce qui suit:

[TRADUCTION] Il appert que les décisions canadiennes en matière d'indemnisation (travailleurs et anciens combattants) quant aux blessures subies pendant les pauses repas présentent un commun dénominateur: l'emploi ou le service doit avoir constitué une «cause contributive» et non seulement le contexte dans lequel l'événement est survenu. [Tribunal des anciens combattants (révision et appel), décision n° 6965033, 1<sup>er</sup> avril 1998, à la page 2.]

[65] Cela ne me permet pas de conclure que le Tribunal n'a pas interprété l'expression pertinente dans le contexte de la *Loi sur les pensions*. Il avait déjà souligné que cette expression figurait également dans la loi australienne sur les anciens combattants.

[66] Deuxièmement, l'avocat du demandeur a soutenu que le Tribunal avait mal interprété la *Loi sur les pensions* parce qu'il avait introduit des termes qui ne figuraient pas dans le texte même de la loi, à savoir la distinction entre une «cause contributive» et le «contexte». En particulier, il a affirmé dans ses motifs que la survenance de la blessure du demandeur durant un jour de travail ne fournissait pas un lien de causalité suffisant pour qu'il s'agisse d'une blessure au sens de l'alinéa 21(2)a). La survenance de la blessure pendant un jour de travail constituait simplement le «contexte» et non une «cause contributive».

[67] Il est vrai que ces termes ne figurent pas dans la loi; toutefois, l'expression «rattachée directement» exigeait, à mon avis, que le Tribunal examine la solidité du lien de causalité entre la blessure et le service militaire du demandeur. En mettant en con-

ting cause” with “setting”, the Board was distinguishing stronger from weaker causal connections between the injury and the performance of military service. Given that it is not sufficient that, when injured, the applicant was serving in the military, I find that the Board committed no error of law here in its understanding of the statutory test.

[68] Finally, counsel argued that the Board had failed to take into account the statutory directives that the legislation should be interpreted broadly and that claimants should, in effect, be given the benefit of any reasonable doubt. That it failed to do this was obvious, he submitted, from the fact that the Board had found in favour of the claimants in the cases of *Galbraith*, *supra*, and *Brown*, *supra*, where the facts were materially identical.

[69] Counsel acknowledged, however, that the Board had stated in the introduction to its original decision that it had taken these provisions into account in reaching its decision. He took no issue with the fact that the Board did not repeat this in the reasons that it gave on its reconsideration, which is the decision that is the subject of this application for judicial review.

[70] It is difficult to maintain that the Board failed to take into account a matter that it stated that it had considered. However, its reasons would undoubtedly have been strengthened if they had indicated more clearly that the Board had kept these provisions firmly in mind when it grappled with the case.

[71] Nonetheless, in my opinion counsel’s real objection is that the Board failed to give sufficient weight to the statutory directives: this is a matter of application rather than interpretation, and is reviewable on a standard of unreasonableness. And, while I might have been inclined to come to a different conclusion from that of the Board if I had been in its position, I cannot say, as I have already indicated, that its conclusion was either unreasonable, or even clearly wrong

traste la «cause contributive» avec le «contexte», le Tribunal distinguait les liens de causalité plus forts des liens de causalité plus faibles susceptibles d’exister entre la blessure et l’exécution du service militaire. Comme le fait que le demandeur était au service de l’armée quand il s’est blessé ne suffit pas, je conclus que le Tribunal n’a commis aucune erreur de droit en l’espèce dans sa compréhension du critère prévu par la loi.

[68] Enfin, l’avocat du demandeur a prétendu que le Tribunal n’avait pas tenu compte des prescriptions de la loi selon lesquelles celle-ci devrait être interprétée largement et que les demandeurs devaient, en fait, bénéficier du doute raisonnable. Il est évident, a-t-il soutenu, que le Tribunal ne l’a pas fait puisqu’il avait donné gain de cause aux demandeurs dans les décisions *Galbraith*, précitée, et *Brown*, précitée, où les faits étaient presque identiques aux faits de l’espèce.

[69] L’avocat du demandeur a reconnu, toutefois, que le Tribunal avait affirmé dans l’introduction de sa décision initiale qu’il avait tenu compte de ces dispositions pour parvenir à sa décision. Il n’a pas contesté le fait que le Tribunal n’a pas répété cette affirmation dans les motifs qu’il a formulés relativement au nouvel examen de sa décision, soit la décision qui fait l’objet de la présente demande de contrôle judiciaire.

[70] On peut difficilement affirmer que le Tribunal n’a pas pris en considération un point dont il a dit avoir tenu compte. Cependant, le Tribunal aurait incontestablement renforcé ses motifs s’il y avait indiqué plus clairement qu’il avait ces dispositions fermement à l’esprit quand il était saisi du dossier.

[71] Quoi qu’il en soit, l’objection véritable de l’avocat du demandeur est, à mon avis, que le Tribunal n’a pas accordé une importance suffisante aux prescriptions de la loi: il s’agit d’une question d’application plutôt que d’une question d’interprétation, qui est assujettie à la norme de contrôle relative au caractère déraisonnable de la décision. Et, même si j’avais pu être porté à parvenir à une autre conclusion que celle qu’a tirée le Tribunal, je ne peux pas dire, comme je l’ai déjà indiqué, que la conclusion du Tribunal était déraisonnable ou manifestement erronée.

E. CONCLUSION

[72] For these reasons the application for judicial review is dismissed.

E. CONCLUSION

[72] Pour ces motifs, la demande de contrôle judiciaire est rejetée.