

Veterans Review and
Appeal Board Canada



Tribunal des anciens combattants
(révision et appel) Canada

P.O. Box 9900
Charlottetown PE
C1A 8V7

C.P. 9900
Charlottetown (Î.-P.-É.)
C1A 8V7

TACRA I-4

TRIBUNAL DES ANCIENS COMBATTANTS (RÉVISION ET APPEL)

DÉCISION D'INTERPRÉTATION

DATE DE L'AUDIENCE : 19 novembre 2025

DÉCISION RENDUE : 23 mars 2026

Objet : Interprétation de la *Loi sur le bien-être des vétérans* et de son règlement d'application en ce qui a trait à l'indemnité supplémentaire pour douleur et souffrance

MEMBRES DU COMITÉ : Christopher J. McNeil
C.E. Robinson
Richard J.D. Thibault
J.C. Barriault
Isabelle Chartier

COMPARUTION : Lisa Laird, Bureau de services juridiques des pensions
Vincent Lambert, Bureau de services juridiques des pensions
Jeffery S. Macdonald, procureur général du Canada

QUESTIONS : Le Bureau de services juridiques des pensions et le procureur général du Canada ont convenu de présenter les trois questions suivantes à l'audience.

- 1) La ministre est-elle habilitée par la *Loi sur le bien-être des vétérans* et son règlement d'application à créer des instructions contraignantes pour l'évaluation de l'indemnité supplémentaire pour douleur et souffrance (ISDS)?
- 2) Les instructions figurant au chapitre 25 de la Table des invalidités de 2006 sont-elles conformes à l'objet de l'ISDS et de la *Loi sur le bien-être des vétérans*?
- 3) Comment la ministre et le Tribunal des Anciens Combattants (Révision et Appel) [TACRA] devraient-ils évaluer le niveau de la

déficience grave et permanente, au titre de la *Loi sur le bien-être des vétérans* et de son règlement, compte tenu des exigences relatives aux éléments de preuve crédibles et fiables pour les évaluations?

PREUVE :

Pièces déposées en preuve :

- EX-CPA-1 : 2006 Table des Invalidités d'ACC, Chapitre 25, décembre 2024 (sept pages);
- EX-CPA-2 : Décrets – Recherche, 2 octobre 2025 – Bilingue (14 pages);
- EX-CPA-3 : Politique d'ACC: Indemnité supplémentaire pour douleur et souffrance, 15 novembre 2024 (18 pages);
- EX-CPA-4 : WSIB Ontario Liste des déficiences fonctionnelles (six pages);
- EX-CPA-5 : Checklist CIF, Organisation Mondiale de la Santé, 2003 (15 pages);
- EX-CPA-6 : Recueil de Feuilles de travail : Détermination de la catégorie ISDS – Bilingue (10 pages);
- EX-CPA-7 : Gazette du Canada, Partie II, Vol. 152, No. 18 (extraits) avec Résumé de l'étude d'impact de la réglementation – Bilingue (13 pages); et
- EX-CPA-8 : Politique d'ACC: Prestations d'invalidité versées à l'égard du service en temps de paix – Principe d'indemnisation, 27 septembre 2024 (11 pages).

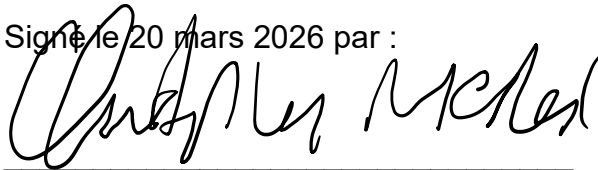
LE COMITÉ D'INTERPRÉTATION DÉTERMINE

Le comité de la décision d'interprétation (le comité d'interprétation) conclut que le chapitre 25 de la Table des invalidités de 2006 est au-delà du pouvoir (*ultra vires*) de la ministre des Anciens Combattants Canada (ACC).

Par conséquent, le comité d'interprétation conclut que la deuxième question est théorique.

Le comité d'interprétation conclut en outre ne pas avoir compétence pour se prononcer sur la troisième question.

Signé le 20 mars 2026 par :



Christopher J. McNeil



C.E. Robinson



Richard J.D. Thibault



J.C. Barriault



Isabelle Chartier

Compétence à rendre une décision d'interprétation

L'article 37 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)* confère au TACRA la compétence de rendre des décisions d'interprétation et se lit comme suit :

37 (1) Le ministre, l'avocat-conseil en chef du Bureau, toute organisation d'anciens combattants constituée en personne morale sous le régime d'une loi fédérale, ainsi que toute personne intéressée peuvent saisir le Tribunal de toute question d'interprétation de la présente loi, de la [Loi sur les pensions](#), de la partie 3 de la [Loi sur le bien-être des vétérans](#) ou de toute autre loi fédérale permettant d'interjeter appel au Tribunal, ou des règlements d'application de l'une ou l'autre de ces lois.

(2) Avant de trancher la question qui lui est ainsi déférée, le Tribunal informe de la saisine les personnes ou organisations désignées par règlement et leur donne la possibilité de faire valoir leurs arguments.

(3) Le Tribunal peut refuser d'étudier toute question d'interprétation qu'il estime frustratoire.

L'avocat-conseil en chef du Bureau a d'abord soumis des questions pour qu'une décision d'interprétation concernant les membres des Forces armées canadiennes (FAC) soit rendue. À la demande du président du TACRA, l'avocat-conseil en chef du Bureau a convenu d'une série de questions avec le procureur général du Canada.

Le tribunal et sa loi constitutive

Conformément à la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, le TACRA détient la compétence exclusive pour recevoir et de traiter toutes les demandes de révision ou d'appel qui peuvent lui être soumises conformément à la *Loi sur les pensions* et à la partie 3 de la *Loi sur le bien-être des vétérans*, et de rendre des décisions à leur égard.

Processus

Conformément au paragraphe 37(2) de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, le TACRA a invité des organisations, dont la liste figure à l'annexe A, conformément au *Règlement sur la désignation de personnes et d'organisations*, à participer au processus et à présenter des prétentions écrites.

Désignation

2 Les personnes et organisations désignées pour l'application des articles 30 et 37 de la [*Loi sur le Tribunal des anciens combattants \(révision et appel\)*](#) sont les suivantes :

- a)** les Anciens combattants de l'armée, de la marine et des forces aériennes au Canada;
- b)** le Bureau de services juridiques des pensions;
- c)** la Coalition de marine marchande pour l'égalité;
- d)** le ministre des Anciens combattants;
- e)** le Conseil national des organisations d'anciens combattants du Canada;
- f)** la Légion royale canadienne.

Le procureur général du Canada (PGC), les Anciens combattants de l'armée, de la marine et des forces aériennes au Canada (ANAVETS) et l'avocat-conseil en chef du Bureau, représentés par le Bureau de services juridiques des pensions (BSJP), ont signifié leur intention de présenter des prétentions écrites. Le procureur général du Canada et le BSJP ont aussi précisé qu'ils allaient présenter des arguments de vive

voix. Le TACRA a reçu des prétentions écrites ainsi que de nombreuses pièces. Les prétentions écrites se trouvent à l'annexe B.

Le comité d'interprétation a examiné toutes les prétentions et a soigneusement étudié les arguments présentés de vive voix au cours de l'audience. Pour rendre sa décision, le comité d'interprétation a tenu compte de ses obligations au titre de l'article 3 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)* et de l'article 2.1 de la *Loi sur le bien-être des vétérans*. Ces dispositions prescrivent une interprétation large et libérale des dispositions de ces lois en reconnaissance de ce que les vétérans ont fait pour leur pays.

INTRODUCTION

Le BSJP et le PGC ont présenté les trois questions suivantes à l'audience :

- 1) La ministre est-elle habilitée par la *Loi sur le bien-être des vétérans* et son règlement d'application à créer des instructions contraignantes pour l'évaluation de l'ISDS?
- 2) Les instructions figurant au chapitre 25 de la Table des invalidités de 2006 (la Table) sont-elles conformes à l'objet de l'ISDS et de la *Loi sur le bien-être des vétérans*?
- 3) Comment la ministre et le TACRA devraient-ils évaluer le niveau de la déficience grave et permanente au titre de la *Loi sur le bien-être des vétérans* et de son règlement d'application, compte tenu des exigences relatives aux éléments de preuve crédibles et fiables pour les évaluations?

À l'audience, le BSJP et le PGC ont convenu que les principes suivants s'appliquaient en l'espèce :

- Le principe moderne d'interprétation législative s'applique à la présente affaire. Le TACRA doit déterminer l'interprétation qui s'harmonise le mieux avec les objectifs du législateur.
- La législation doit être interprétée de manière large et libérale.
- L'exercice d'un pouvoir délégué doit être conforme aux dispositions spécifiques de la législation ainsi qu'à son objet dominant.
- Les choix de politique préconisés par le Chapitre 25 ne sont pas en cause dans le contrôle du bien-fondé du texte législatif subordonné. Le TACRA n'a pas à examiner si ledit chapitre est « nécessaire, sage et efficace dans la pratique ».

- En vertu du paragraphe 49(1) de la *Loi sur le bien-être des vétérans*, la Table des invalidités est un instrument de législation déléguée valide pour l'évaluation des invalidités.
- Le Ministre peut établir des lignes directrices non contraignantes dans l'exercice de son autorité pour l'administration de la *Loi sur le bien-être des vétérans*, à condition que lesdites lignes directrices respectent les dispositions spécifiques de la législation ainsi que ses objectifs.
- Les évaluations des ISDS doivent être cohérentes avec les objectifs de l'ISDS tels que décrits dans l'étude d'impact de la réglementation.
- Les évaluations des ISDS doivent être fondées sur tout facteur pertinent.
- Les principes régissant la preuve, prévus aux articles 43 de la *Loi sur le bien-être des vétérans* et 39 de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, doivent être respectés dans tous les dossiers.¹

En début d'audience, le président a confirmé que la validité générale de la Table n'était pas en cause. La question 1 porte plutôt sur la possibilité que la ministre ait le pouvoir d'adopter des instructions légalement contraignantes pour l'évaluation de l'ISDS, en particulier le chapitre 25 de la Table.

Les deux autres questions soumises au comité d'interprétation seront traitées telles que formulées initialement par les parties.

ANALYSE ET MOTIFS

Question 1 : La ministre a-t-elle le pouvoir d'adopter des instructions légalement contraignantes pour l'évaluation de l'ISDS, en particulier le chapitre 25 de la Table?

Positions des parties

BSJP

En bref, le BSJP soutient que, selon les paragraphes 49(1) et 56.6(4) ainsi que les alinéas 63c) et 94(a.1) de la *Loi sur le bien-être des vétérans*, le pouvoir de créer des critères réglementaires contraignants ayant trait à l'ISDS, comme le chapitre 25 de la Table, est une prérogative du gouverneur en conseil plutôt que de la ministre.

PGC

¹ Prétentions écrites supplémentaires du BSJP, p.1.

En bref, le PGC prétend que le paragraphe 49(1) de la *Loi sur le bien-être des vétérans* autorise la création du chapitre 25 de la Table, au motif que l'ISDS est simplement un continuum d'un ensemble d'avantages pour des invalidités, sous le régime d'indemnité pour douleur et souffrance². Ainsi, le chapitre 25 relève de la compétence de la ministre, de son pouvoir discrétionnaire quant à l'administration de la *Loi sur le bien-être des vétérans* et des principes du droit administratif.

ANAVETS

Dans leurs prétentions écrites, ANAVETS renvoient le comité d'interprétation aux prétentions du BSJP et, pour l'essentiel, avancent que les critères restrictifs du chapitre 25 sont incompatibles avec la *Loi sur le bien-être des vétérans* et avec l'article 54 du *Règlement sur le bien-être des vétérans*, qui prévoit que l'évaluation de l'ISDS est fondée sur « tout facteur pertinent ».

Cadre d'analyse

Pour répondre à la question 1, le comité d'interprétation doit comprendre la nature et la portée du pouvoir de la ministre sous le régime de la *Loi sur le bien-être des vétérans* et des instruments législatifs connexes. Il doit donc se pencher sur :

- la norme de contrôle de la validité d'un texte législatif subordonné;
- l'objet de la *Loi sur le bien-être des vétérans*;
- l'objet de l'indemnité pour douleur et souffrance;
- l'objet de l'ISDS :
 - les dispositions législatives,
 - l'origine,
 - la preuve extrinsèque sous-tendant l'objet;
- le pouvoir de la ministre relativement à l'ISDS.

Norme de contrôle de la validité d'un texte législatif subordonné

Selon la Cour suprême du Canada (CSC) dans l'arrêt *Auer*³, la norme de la décision raisonnable est présumée s'appliquer lors du contrôle de la validité d'un texte subordonné, tel qu'établi par *Vavilov*⁴, sauf si « le législateur a indiqué qu'il entend que

² Articles 45 à 56.5 de la *Loi sur le bien-être des vétérans* .

³ *Auer c. Auer*, 2024 CSC 36 [Auer].

⁴ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov* 2019 CSC 65.

s'applique une norme différente ou lorsque la primauté du droit commande l'application de la norme de la décision correcte⁵ ».

En l'espèce, aucune exception à la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable ne s'applique dans le cas présent. Le législateur n'a pas précisé qu'il y a lieu de contrôler la décision de la ministre d'établir le chapitre 25 de la Table selon une norme autre que celle de la décision raisonnable. Le contrôle de la validité du chapitre 25 de la Table ne soulève pas non plus de question sur la possibilité que la primauté du droit exige que le contrôle soit effectué suivant la norme de la décision correcte. En conséquence, le comité d'interprétation conclut qu'il y a, en l'espèce, présomption d'application de la norme de la décision raisonnable.

Dans l'arrêt *Auer*, la CSC a aussi statué que les quatre facteurs suivants, découlant de son arrêt *Katz Group Canada Inc.*⁶, continuaient de guider un contrôle selon la norme de la décision raisonnable⁷ :

- 1) le texte législatif subordonné doit être conforme à la fois aux dispositions pertinentes de la loi habilitante et à l'objet dominant de celle-ci;
- 2) le texte législatif subordonné bénéficie d'une présomption de validité;
- 3) le texte législatif subordonné contesté et la loi habilitante doivent être interprétés au moyen d'une méthode d'interprétation législative large et téléologique; et
- 4) un contrôle de la validité ne comporte pas l'examen du bien-fondé du texte législatif subordonné au regard de considérations d'intérêt général afin de déterminer s'il est nécessaire, sage et efficace dans la pratique.

La CSC a aussi statué que, « pour qu'un texte législatif subordonné soit déclaré *ultra vires* au motif qu'il est incompatible avec l'objet de la loi habilitante, il n'est plus nécessaire qu'il soit « sans importance », « non pertinent » ou « complètement étranger » à l'objet de la loi⁸ ».

Comme l'exige l'arrêt *Auer*, le comité d'interprétation procèdera à l'examen de la validité du chapitre 25 de la Table en tenant compte de la directive suivante de la CSC:

Dans l'exécution d'un contrôle de la validité, le tribunal ne procède pas à une analyse *de novo* pour déterminer la bonne interprétation de la loi habilitante et ensuite se demander si, suivant cette interprétation, le délégataire avait le pouvoir d'édicter le texte législatif subordonné. Le

⁵ *Auer*, au paragraphe 24.

⁶ *Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64.

⁷ *Auer*, au paragraphe 3.

⁸ *Auer*, au paragraphe 4.

tribunal veille plutôt à ce que l'exercice du pouvoir du délégataire représente une interprétation raisonnable de la loi habilitante eu égard aux contraintes pertinentes.⁹

En l'espèce, le comité d'interprétation a analysé les facteurs susmentionnés dans un ordre différent :

- absence d'examen des considérations d'intérêt général;
- présomption de validité;
- interprétation législative large et téléologique; et
- conformité à la fois aux dispositions pertinentes de la loi habilitante et à l'objet dominant de celle-ci.

1) Un contrôle de la validité ne comporte pas l'examen des considérations d'intérêt général du texte législatif subordonné afin de déterminer s'il est nécessaire, sage et efficace dans la pratique.

Dans *Auer*, la CSC énonce que les organismes d'examen doivent prendre soin de ne pas évaluer les considérations d'intérêt général du texte législatif subordonné, mais uniquement évaluer sa légalité ou sa validité. Comme elle en fait état au paragraphe 33 :

... Enfin, le contrôle de la validité d'un texte législatif subordonné n'implique pas l'appréciation du bien-fondé des considérations d'intérêt général afin de décider s'il est « nécessaire, sage et efficace dans la pratique ». Les tribunaux ne doivent contrôler que la légalité ou la validité du texte législatif subordonné (*West Fraser Mills*, par. 59, la juge Côté, dissidente, mais non sur ce point; *La Rose c. Canada*, 2023 CAF 241, 488 D.L.R. (4th) 340, par. 26; voir aussi *Mancini*, p. 276).

2) Le texte législatif subordonné bénéficie d'une présomption de validité.

Dans *Auer*¹⁰, la CSC réitère la position prise dans l'arrêt *Katz Group Canada Inc.*, selon laquelle la présomption de validité comporte deux aspects. D'une part, elle impose à celui qui conteste le texte législatif subordonné le fardeau de démontrer que celui-ci est invalide. D'autre part, dans la mesure du possible, le texte législatif subordonné doit être interprété d'une manière qui le rend *intra vires*, c'est-à-dire que, « si c'est la norme de la décision raisonnable qui s'applique, pour réfuter la présomption de validité du

⁹ *Auer*, au paragraphe 65.

¹⁰ *Auer*, aux paragraphes 37, 38 et 39.

texte législatif subordonné, ceux qui le contestent doivent établir que celui-ci ne représente pas une interprétation *raisonnable* du pouvoir légal du délégataire ».

Pour les motifs ci-dessous, le comité d'interprétation est d'avis que cette présomption a été réfutée, car il n'est pas raisonnable d'interpréter l'article 49 de la *Loi sur le bien-être des vétérans* comme conférant à la ministre le pouvoir de créer des instructions légalement contraignantes pour les évaluations de l'ISDS.

3) Le texte législatif subordonné contesté et la loi habilitante doivent être interprétés au moyen d'une méthode d'interprétation législative large et téléologique.

En ce qui concerne les principes d'interprétation législative, la CSC a toujours soutenu que :

Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'économie de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.¹¹

Dans l'arrêt *Pepa c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2025 CSC 21, la majorité de la CSC a réitéré ces principes au paragraphe 87 :

Les principes habituels d'interprétation législative s'appliquent lorsqu'un décideur administratif interprète une disposition (*Vavilov*, par. 120). Il est bien établi qu'une analyse d'interprétation législative doit être guidée par l'approche moderne : [TRADUCTION] « ... il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'économie de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur » (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21, citant E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), p. 87; voir aussi *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, par. 26; *Vavilov*, par. 117).

En ce qui a trait au sens ordinaire et grammatical, la CSC précise, au paragraphe 89 de l'arrêt *Pepa*, que :

Le sens ordinaire est « le sens naturel qui se dégage de la simple lecture de la disposition dans son ensemble » (*Lignes aériennes Canadien Pacifique Ltée c. Assoc. canadienne des pilotes de lignes aériennes*, [1993] 3 R.C.S. 724, p. 735).

¹¹ *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998 CanLII 837 \(SCC\)](#), [1998] 1 RCS 27, au paragraphe [21](#), citant E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2^e édition 1983), à la page 87.

De même, au paragraphe 45 de l'arrêt *Piekut c. Canada (Revenu national)*, 2025 CSC 13, la CSC donne la directive suivante :

Il s'ensuit que « le sens ordinaire n'est pas en soi déterminant et qu'une entreprise d'interprétation législative demeure incomplète sans l'examen du contexte, de l'objet et des normes juridiques pertinentes » (*Alex*, par. 31; voir aussi *La Presse*, par. 23; *Vavilov*, par. 118). Parallèlement, « de la même manière que le texte doit être examiné au regard du contexte et de l'objet, l'objet d'une loi et celui d'une disposition doivent être examinés en gardant continuellement un œil attentif sur le texte de la loi, lequel demeure le point d'ancrage de l'opération d'interprétation » (*Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Directrice de la protection de la jeunesse du CISSS A*, 2024 CSC 43, par. 24).

Puisque qu'en l'espèce il s'agit de l'interprétation d'une loi fédérale, soit la *Loi sur le bien-être des vétérans*, le comité d'interprétation est non seulement guidé par le principe d'interprétation législative axé sur le sens ordinaire et grammatical, mais également par les enseignements de la CSC quant à l'interprétation des versions française et anglaise d'un texte de loi, comme énoncé aux paragraphes 46, 52 et 53 de l'arrêt *Piekut c. Canada (Revenu national)*, 2025 CSC 13 :

[46] L'article 12 de la Loi d'interprétation, L.R.C. 1985, c. I-21, appuie le recours au principe moderne dans l'interprétation de la législation fédérale, en précisant que « [t]out texte est censé apporter une solution de droit et s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet » (voir *Bell ExpressVu*, par. 26).

[...]

[52] Dans l'interprétation de l'al. 178(1)g), **le tribunal doit, bien entendu, examiner les deux versions linguistiques officielles de la disposition. Il doit le faire parce que les versions française et anglaise des textes de loi fédéraux ont également force de loi** (*Loi constitutionnelle de 1867*, art. c. 133, Charte, par. 18(1); *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. 1985, c. 31 (4e suppl.), art. 13; M. Bastarache et autres, *Le droit de l'interprétation bilingue* (2009), p. 16-33). **Il incombe aux tribunaux de lire les deux versions linguistiques officielles des textes de loi fédéraux pour décider si elles ont le même sens et, si ce n'est pas le cas, pour décider quelle version doit prévaloir** (Sullivan, § 5.02[5]; P.-A. Côté et M. Devinat, *Interprétation des lois* (5^e éd. 2021), par. 1125). Comme il a été souligné : [traduction] « Les Canadiens lisent une seule version de la loi à leurs risques et périls » (*Canada (Citoyenneté et*

Immigration) c. *Khosa*, [2009 CSC 12](#), [2009] 1 R.C.S. 339, par. [38](#), citant M. Bastarache et autres, *The Law of Bilingual Interpretation* (2008), p. 32).

[53] En conséquence, l'interprétation d'un texte de loi bilingue doit commencer par la recherche du sens commun entre les deux versions linguistiques officielles (*R. c. Daoust*, [2004 CSC 6](#), [2004] 1 R.C.S. 217, par. [26](#), citant *R. c. Mac*, [2002 CSC 24](#), [2002] 1 R.C.S. 856, par. [5](#)). Le sens commun est généralement privilégié à moins que d'autres indices de l'intention du législateur ne tendent à indiquer qu'il est inapproprié (*Doré c. Verdun (Ville)*, [1997 CanLII 315 \(CSC\)](#), [1997] 2 R.C.S. 862, par. [25](#); *Khosa*, par. [38-40](#)).

[Soulignement ajouté]

4) Le texte législatif subordonné doit être conforme à la fois aux dispositions pertinentes de la loi habilitante et à l'objet dominant de celle-ci.

Tel que statué dans *Auer* :

Le contrôle de la validité d'un texte législatif subordonné constitue fondamentalement une opération d'interprétation statutaire qui vise à s'assurer que le délégataire a agi dans les limites du pouvoir légitime qu'il détient en vertu de la loi habilitante.

Par conséquent, le régime établi par la loi habilitante, les autres règles statutaires ou de *common law* applicables ainsi que les principes d'interprétation statutaire sont des contraintes particulièrement pertinentes lors du contrôle de la validité d'un texte législatif subordonné.¹²

Concernant le régime applicable, la CSC affirme ce qui suit aux paragraphes 61 et 62 dans *Auer*¹³ :

« Comme les décideurs administratifs tiennent leurs pouvoirs d'une loi, le régime législatif applicable est probablement l'aspect le plus important du contexte juridique d'une décision donnée » (*Vavilov*, par. 108-109; Mancini, p. 275).

Les mots choisis par le législateur dans une loi habilitante décrivent les limites et les contours du pouvoir d'un délégataire (*Vavilov*, par. 110). Le législateur peut employer un libellé précis et étroit pour délimiter en détail le pouvoir, limitant ainsi strictement l'autorité du délégataire. À l'inverse, il peut utiliser des termes généraux, non limitatifs ou nettement qualitatifs,

¹² *Auer*, aux paragraphes 59 et 60.

¹³ *Auer*.

conférant de ce fait un large pouvoir au délégataire (*Ibid.*; voir aussi Keyes (2021), p. 195-196). Les délégataires statutaires doivent respecter le choix du législateur à cet égard. Ils « doi[ven]t en fin de compte [se] conforme[r] “à la raison d’être et à la portée” » de leur régime statutaire habilitant conformément à son texte, à son contexte et à son objet (*Vavilov*, par. 108, citant *Catalyst Paper*, par. 15 et 25-28, et *Green*, par. 44).

Objet de la *Loi sur le bien-être des vétérans*

Selon son préambule, la *Loi sur le bien-être des vétérans* est une « Loi prévoyant des services, de l’assistance et des mesures d’indemnisation pour les militaires et vétérans des Forces canadiennes ou à leur égard et modifiant certaines lois ».

L’article 2.1 en précise l’objet :

2.1 La présente loi a pour objet de reconnaître et d’honorer l’obligation du peuple canadien et du gouvernement du Canada de rendre un hommage grandement mérité aux militaires et vétérans pour leur dévouement envers le Canada, obligation qui vise notamment la fourniture de services, d’assistance et de mesures d’indemnisation à ceux qui ont été blessés par suite de leur service militaire et à leur époux ou conjoint de fait ainsi qu’au survivant et aux orphelins de ceux qui sont décédés par suite de leur service militaire. Elle s’interprète de façon libérale afin de donner effet à cette obligation reconnue.

La ministre semble être d’avis que la *Loi sur le bien-être des vétérans* sert essentiellement à fournir un niveau approprié d’avantages aux personnes qui servent et aux vétérans en reconnaissance de leur service au Canada.

La *Loi sur le bien-être des vétérans* accorde des indemnités d’invalidité liées au service. L’IDS et l’ISDS fournissent une indemnité d’invalidité. La ministre a indiqué que l’ISDS est simplement le continuum d’un ensemble d’avantages pour des invalidités, sous l’indemnité pour douleur et souffrance; qu’en conséquence, l’article 49 l’autorise à adopter des instructions légalement contraignantes pour l’évaluation de toute forme d’invalidité. De plus, le pouvoir découlant de l’article 49 s’étend à l’évaluation d’une « déficience permanente et grave » en vertu du paragraphe 56.6(4) de la *Loi*, car une « déficience permanente et grave » est une forme grave d’invalidité. En résumé, la position de la ministre est que les dispositions relatives à l’IDS dans la *Loi sur le bien-être des vétérans* autorisent la création du chapitre 25 de la Table.

Toutefois, le comité d'interprétation souligne qu'il existe une vaste gamme d'avantages pour les vétérans, en plus de l'IDS: services de réorientation professionnelle, allocation pour études et formation, services de réadaptation, indemnité pour blessure grave, indemnité de décès et allocation vestimentaire, entre autres, qui vont au-delà des mesures d'indemnisation pour l'invalidité. Par conséquent, le comité d'interprétation conclut qu'il y a lieu de s'attarder à l'avantage particulier de l'IDS pour déterminer l'objet qui lui est propre.

En l'espèce, compte tenu de la position de la ministre, le comité d'interprétation examinera maintenant l'IDS et son objet, afin de comprendre si elle a trait à l'ISDS et, dans l'affirmative, de quelle façon.

Objet de l'indemnité pour douleur et souffrance

Les articles 2.1, 42, 43, 44 et 45 à 56.5 de la *Loi sur le bien-être des vétérans* et les articles 47, 48, 49 à 53.4, 62 et 63.1 du *Règlement sur le bien-être des vétérans* établissent les pouvoirs en matière d'octroi et d'administration d'une IDS. Ces dispositions tiennent compte des invalidités découlant de blessures ou maladies liées au service, aggravées par le service ou consécutives à d'autres blessures ou maladies liées au service. Les dispositions sur l'IDS tiennent également compte de la fraction de l'invalidité, de la perte des organes membres ou pairs et de l'estimation du degré d'invalidité. Le principal concept de l'IDS est illustré aux articles 45 et 46 :

Indemnité pour douleur et souffrance

Admissibilité

45 (1) Le ministre peut, sur demande, verser une indemnité pour douleur et souffrance au militaire ou vétéran qui démontre qu'il souffre d'une invalidité causée :

- a) soit par une blessure ou maladie liée au service;
- b) soit par une blessure ou maladie non liée au service dont l'aggravation est due au service.

Fraction

(2) Pour l'application de l'alinéa (1)b), seule la fraction — calculée en cinquièmes — de l'invalidité qui représente l'aggravation due au service donne droit à une indemnité pour douleur et souffrance.

Blessure ou maladie réputée liée au service

46 (1) Pour l'application du paragraphe 45(1), est réputée être une blessure ou maladie liée au service la blessure ou maladie qui, en tout ou en partie, est la conséquence :

- a) d'une blessure ou maladie liée au service;

- b)** d'une blessure ou maladie non liée au service dont l'aggravation est due au service;
- c)** d'une blessure ou maladie qui est elle-même la conséquence d'une blessure ou maladie visée par les alinéas a) ou b);
- d)** d'une blessure ou maladie qui est la conséquence d'une blessure ou maladie visée par l'alinéa c).

Fraction

(2) Pour l'application du paragraphe 45(1), si l'invalidité est causée par une blessure ou maladie réputée liée au service au titre du paragraphe (1), seule la fraction — calculée en cinquièmes — de l'invalidité qui représente la proportion de cette blessure ou maladie qui est la conséquence d'une autre blessure ou maladie liée au service ou réputée l'être donne droit à une indemnité pour douleur et souffrance.

Le comité d'interprétation souligne que l'IDS est axée sur la prise en compte de l'invalidité. Selon le paragraphe 2(1) de la *Loi sur le bien-être des vétérans*, le terme « invalidité » signifie « la perte ou l'amoindrissement de la faculté de vouloir et de faire normalement des actes d'ordre physique ou mental. (*disability*) ».

Le comité d'interprétation souligne que, dans toutes les dispositions de la *Loi sur le bien-être des vétérans* sur l'IDS, le terme « invalidité » est utilisé exclusivement. Il n'y a aucune référence à une déficience grave et permanente.

Selon la Politique d'ACC sur l'indemnité pour souffrance et douleur¹⁴, datée du 1^{er} avril 2019, son but est :

de reconnaître et de compenser les effets non économiques de l'invalidité liée au service, y compris la douleur et la souffrance, les pertes physiques ou psychologiques, les déficiences fonctionnelles, ainsi que les répercussions sur la qualité de vie générale du militaire ou du vétéran et les répercussions sur la vie de sa famille (c'est-à-dire l'époux ou le conjoint de fait survivant et les enfants à charge).

Le paragraphe 49(1) de la *Loi sur le bien-être des vétérans* confère expressément au ministre le pouvoir d'élaborer des instructions et une table des invalidités et se lit comme suit :

Estimation du degré d'invalidité

¹⁴ [Indemnité pour douleur et souffrance | Anciens Combattants Canada](#), extrait le 27 novembre 2025.

49(1) les estimations du degré d'invalidité s'effectuent conformément aux instructions du ministre et sont basées sur la table des invalidités qu'il établit pour aider quiconque les effectue.

L'actuelle table des invalidités, créée par la ministre en vertu du paragraphe 49(1), fait expressément référence au « degré de déficience médicale découlant d'une invalidité ouvrant droit à des prestations d'invalidité ». Le chapitre 1 de la table des invalidités précise :

1.1 Autorisation et application

La Table des invalidités est l'instrument utilisé par Anciens Combattants Canada pour évaluer le degré de déficience médicale découlant d'une invalidité ouvrant droit à des prestations d'invalidité. Elle a été révisée selon le concept de la déficience médicale découlant d'une affection particulière. L'importance relative du système/appareil ou de la partie du système/appareil en cause a été prise en compte dans l'élaboration des critères d'évaluation de la déficience résultant d'une invalidité ouvrant droit à des prestations d'invalidité. L'évaluation de l'invalidité ouvrant droit à des prestations d'invalidité est établie en fonction de la cote de déficience médicale, conjointement avec les indicateurs de la qualité de vie qui permettent d'évaluer les effets de la déficience sur le mode de vie du pensionné.

(I) – Autorisation

La publication de ce document est autorisée par le ministre d'Anciens Combattants Canada conformément aux dispositions du paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pensions* (L.R.C. 1985, ch. P-6) et du paragraphe 49(1) de la *Loi sur le bien-être des vétérans*, [...]

Comme mentionné précédemment, la validité générale de cette table des invalidités n'est pas un enjeu. Cependant, parce que l'ISDS ou sa terminologie propre ne sont pas mentionnées dans les dispositions sur l'IDS, le comité d'interprétation doit déterminer si la ministre a le pouvoir d'adopter le chapitre 25 de la table des invalidités en vertu de l'article 49 de la *Loi sur le bien-être des vétérans*.

Objet de l'indemnité supplémentaire pour douleur et souffrance

L'ISDS a été mise en place le 1^{er} avril 2019 en vertu de la *Loi sur le bien-être des vétérans* dans le cadre de l'initiative de la pension à vie. La mise en place de l'ISDS faisait partie de la mesure législative contenue dans le projet de loi C-74 qui mettait en

œuvre certaines dispositions du Budget présentées au Parlement le 27 février 2018, et d'autres mesures liées.¹⁵

Les prétentions d'ACC réfèrent à l'objectif de l'ISDS comme suit :

L'ISDS vise à indemniser les vétérans atteints des déficiences les plus graves, semblable à comment fonctionnait l'allocation pour déficience permanente/allocation pour incidence sur la carrière dans le cadre de l'ancien régime.

...

L'ISDS est un avantage extraordinaire qui permet de reconnaître et d'indemniser les pertes non financières supplémentaires découlant d'une invalidité grave et permanente. Si un vétéran reçoit une prestation d'invalidité d'ACC et qu'il se heurte à un obstacle dans la vie après son service, il peut présenter une demande d'ISDS s'il a une déficience permanente et grave. S'il est admissible, une évaluation attribuera l'un des trois niveaux en fonction de l'étendue et de la gravité de la déficience permanente et grave. [Traduction]

Dispositions législatives relatives à l'ISDS

Les pouvoirs en matière d'octroi et d'administration d'une ISDS sont énoncés dans la *Loi sur le bien-être des vétérans* [articles 56.6 – 56.8, alinéas 63c) et 94 (a.1)] ainsi que dans le *Règlement sur le bien-être des vétérans* (1.1, 54-54.5). Les dispositions les plus pertinentes dans le cas présent sont énoncées plus bas :

Loi sur le bien-être des vétérans

Indemnité supplémentaire pour douleur et souffrance

Admissibilité

56.6 (1) Le ministre peut, sur demande, verser une indemnité supplémentaire pour douleur et souffrance au vétéran qui souffre d'une ou de plusieurs invalidités lui occasionnant une déficience grave et permanente et entravant sa réinsertion dans la vie civile, si, à l'égard de chacune des invalidités, une indemnité d'invalidité, une indemnité pour douleur et souffrance ou une pension pour invalidité prévue par la *Loi sur les pensions* a été accordée au vétéran.

...

¹⁵ Résumé législatif du projet de loi C-74.

Évaluation de l'importance de la déficience

(4) Le ministre évalue l'importance de la déficience grave et permanente du vétéran.

...

63 Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements :

...

c) concernant ce qui constitue une déficience grave et permanente et la méthode à suivre pour établir l'existence et l'importance d'une telle déficience chez le vétéran.

...

94 Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements :

...

a.1) concernant ce qui constitue une entrave à la réinsertion dans la vie civile.

Règlement sur le bien-être des vétérans

1.1 Pour l'application des parties 2 et 3 de la Loi, **entrave à la réinsertion dans la vie civile** s'entend de toute invalidité ou de tout problème de santé physique ou mentale tant permanent que temporaire qui empêche, totalement ou partiellement, une personne d'exercer adéquatement, dans la vie civile, son rôle dans les milieux professionnel, communautaire ou familial.

...

Indemnité supplémentaire pour douleur et souffrance

54 Pour l'application de l'article 56.6 de la Loi, constitue une déficience grave et permanente :

- a) l'amputation d'un membre au niveau ou au-dessus du coude ou du genou;
- b) l'amputation de plus d'un membre inférieur ou supérieur à quelque niveau que ce soit;
- c) la perte d'usage complète et permanente d'un membre;
- d) la perte complète et permanente de la vision, de l'ouïe ou de la parole;

- e) tout trouble psychiatrique grave et permanent;
- f) toute limitation grave et permanente de la mobilité ou de la capacité de prendre soin de soi-même;
- g) le besoin permanent de supervision.

54.1 Pour l'application du paragraphe 56.6(4) de la Loi, l'évaluation de l'importance de la déficience grave et permanente du vétéran est fondée sur tout facteur pertinent, notamment :

- a) les besoins de soins institutionnels;
- b) les besoins d'aide ou de supervision;
- c) l'étendue de la perte d'usage d'un membre;
- d) la fréquence des symptômes;
- e) l'étendue des troubles psychiatriques.

Origine de l'ISDS et historique législatif

L'ISDS a été mise en place le 1^{er} avril 2019 en vertu de la *Loi sur le bien-être des vétérans* dans le cadre de l'initiative de la pension à vie contenue dans le projet de loi C-74, celui-ci ayant introduit certaines dispositions du Budget présenté au Parlement le 27 février 2018 et d'autres mesures législatives.¹⁶

Toutefois, certains éléments distincts de cette indemnité étaient présents dans les versions précédentes de la loi. Le comité d'interprétation estime que cet historique est utile pour situer l'ISDS dans son contexte actuel.

En 2006, la prédécesseuse de la *Loi sur le bien-être des vétérans*, la *Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes* (LMRIMVFC), est entrée en vigueur. La LMRIMVFC comprenait une gamme de prestations pour les militaires et vétérans. La Partie 2 de la LMRIMVFC comprenait les services de réadaptation, une allocation pour perte de revenus, une prestation de retraite supplémentaire, une allocation de soutien du revenu et une allocation pour déficience permanente (ADP). Le comité d'interprétation prend note que, dans la LMRIMVFC de 2006, l'ADP mentionnait la phrase « déficience grave et permanente », qui est maintenant unique à la disposition sur l'ISDS de la *Loi sur le bien-être des vétérans*. L'ADP était définie dans la Partie 2 de la LMRIMVFC comme suit :

¹⁶ Résumé législatif du projet de loi C-74.

38 (1) Le ministre peut, sur demande, verser une allocation pour déficience permanente au vétéran qui présente un ou plusieurs problèmes de santé physique ou mentale lui occasionnant une déficience grave et permanente si, à la fois, à l'égard de chacun des problèmes de santé :

- a) une demande de services de réadaptation a déjà été approuvée;
- b) il a reçu l'indemnité d'invalidité prévue à la partie.

L'alinéa 41g) de la *LMRIMVFC* conférait expressément au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des règlements relativement à cette indemnité :

41 Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements :

...

- g) précisant, pour l'application de l'article 38, ce qui constitue une déficience grave et permanente et la méthode pour établir l'existence et l'ampleur d'une telle déficience chez le vétéran.

La Partie 3 de la *LMRIMVFC* de 2006 prévoyait une indemnité d'invalidité (à partir de l'article 45), une indemnité de décès, une allocation vestimentaire, des règlements et une indemnité de captivité. En ce qui concerne l'article 45, le libellé de la disposition fait expressément référence à une indemnité d'invalidité. En 2006, il n'y avait aucune référence à une « indemnité pour douleur et souffrance » ou à une « indemnité supplémentaire pour douleur et souffrance » dans la Partie 3 de la *LMRIMVFC*. Le comité d'interprétation souligne que l'ADP (Partie 2, à partir de l'article 38) et l'indemnité d'invalidité (Partie 3, à partir de l'article 45) se trouvaient dans des parties complètement différentes de la *LMRIMVFC*, utilisaient un vocabulaire différent et étaient caractérisées comme des types différents de prestations (allocation versus indemnité).

Au fil des années, la *LMRIMVFC* a été modifiée. Toutefois, la référence à l'indemnité d'invalidité à l'article 45 est restée jusqu'à ce que des modifications importantes soient apportées à l'ensemble du régime législatif en 2018 dans le cadre de la nouvelle *Loi sur le bien-être des vétérans*.

En 2018, l'article 38 a reçu un nouveau titre, et des critères d'admissibilité légèrement différents, mais traitait encore de « déficience grave et permanente » :

Allocation pour incidence sur la carrière

38 (1) Le ministre peut, sur demande, verser une allocation pour incidence sur la carrière au vétéran qui présente un ou plusieurs problèmes de santé physique ou mentale lui occasionnant une déficience grave et permanente si, à la fois, à l'égard de chacun des problèmes de santé :

- a) une demande de services de réadaptation a déjà été approuvée;

b) soit il a reçu l'indemnité d'invalidité prévue à la partie 3 ou la pension pour invalidité prévue par la Loi sur les pensions, soit il l'aurait reçue mais ne la reçoit pas parce que, selon le cas :

(i) le total de ses degrés d'invalidité estimés ou réputés excède cent pour cent,

(ii) aux termes de l'article 53, l'indemnité n'est pas encore exigible.

Malgré le changement du titre de la prestation d'ADP à AIC, apporté à l'article 38, la terminologie utilisée pour l'indemnité d'invalidité prévue aux articles 45 et 46 de la Partie 3 n'a pas changé en 2018.¹⁷

Des modifications supplémentaires et importantes ont été apportées l'année suivante, dans la présentation en 2019 de l'initiative pension à vie. Les modifications de 2019 comprenaient l'abrogation de la disposition sur l'AIC dans l'article 38, la nouvelle appellation de l'indemnité d'invalidité à partir de l'article 45 sous le nouveau titre « Indemnité pour douleur et souffrance », et la création d'une nouvelle disposition sous un nouveau titre « Indemnité supplémentaire pour douleur et souffrance » (ISDS). Il convient de souligner que l'ISDS met l'accent sur la déficience grave et permanente à partir de l'article 56.6. Contrairement à l'ADP et à l'AIC, l'ISDS est mentionnée dans la Partie 3 de la *Loi*; par conséquent, les décisions concernant l'ISDS sont sujettes à révision par le TACRA.¹⁸

Preuve extrinsèque orientant l'analyse de l'objet

En essayant de déterminer l'objet de l'ISDS, le comité d'interprétation a pris note de l'orientation fournie par la CSC dans l'arrêt *Auer* :

[57] Le tribunal doit être conscient du rôle qui est le sien lorsqu'il contrôle la validité d'un texte législatif subordonné, particulièrement quand il s'appuie sur le dossier, sur d'autres sources ou sur le contexte pour dégager le raisonnement du délégataire. Mancini donne les explications suivantes :

[Traduction] Considération importante, les tribunaux doivent bien organiser ces diverses sources afin que l'accent demeure sur le libellé restrictif de la loi. Encore une fois, le contrôle selon la norme

¹⁷ [ARCHIVÉE - Loi sur le bien-être des vétérans](#), extrait le 24 novembre 2025.

¹⁸ Le comité d'interprétation souligne que les parties 1 et 2 de la *Loi sur le bien-être des vétérans* ne sont pas sujettes à une révision par le Tribunal. Conformément aux articles 84 et 85, seules les décisions prises au titre de la partie 3 peuvent être révisées par le Tribunal ou le présent comité d'interprétation. Par conséquent, l'ADP et l'AIP ne peuvent pas être révisées par le Tribunal. Cependant, puisque l'IDS et l'ISDS sont visées à la partie 3, ces deux prestations peuvent faire l'objet d'une révision par le Tribunal.

de la décision raisonnable ne devrait pas s'attacher au contenu des contributions au processus ou encore au bien-fondé de celles-ci au regard de considérations d'intérêt général. Les tribunaux doivent plutôt rattacher ces sources à l'analyse de la question de savoir si le texte subordonné est compatible avec le texte de la loi habilitante, son contexte et son objet. **Par exemple, les résumés d'étude d'impact de la réglementation peuvent éclairer le tribunal sur le lien existant entre l'objet d'une loi habilitante et un objectif réglementaire, tout comme les débats parlementaires.** Ces analyses peuvent aider à démontrer comment les effets d'un règlement qui, à première vue, semblent déraisonnables sont permis par la loi habilitante. [p. 279.]¹⁹

[Soulignement ajouté]

En fonction de l'enseignement de la CSC, le comité d'interprétation a tenu compte du *Résumé de l'étude d'impact de la réglementation* (REIR) publié dans la Gazette du Canada pour expliquer l'intention des modifications apportées en 2019 à la *Loi sur le bien-être des vétérans*.

En ce qui concerne l'ISDS, le REIR indique que, le 1^{er} avril 2019, les modifications à la *Loi sur le bien-être des vétérans* et au *Règlement sur le bien-être des vétérans* comprenaient plusieurs changements aux prestations offertes aux vétérans. Il importe de mentionner la création de l'ensemble d'avantages, soit la pension à vie qui est « ... une combinaison d'avantages qui apportera une reconnaissance, un soutien du revenu ainsi qu'un meilleur soutien général et une plus grande stabilité aux membres des FAC et aux vétérans atteints d'une invalidité et à leur famille pendant leur transition vers la vie après le service »²⁰.

Le REIR indique également que, dans le cadre de la pension à vie, l'ISDS a été présentée comme un avantage mensuel non imposable. Le REIR explique ce qui suit :

[...] Cette dernière [l'ISDS] vise à reconnaître et à indemniser les vétérans qui ont subi des pertes non financières associées à la mesure dans laquelle leur déficience grave et permanente liée au service cause des entraves à la réinsertion. L'ISDS s'ajoute à l'IDS, puisque les vétérans ayant une déficience grave et permanente risquent de se heurter à d'autres obstacles en réintégrant la vie civile. L'ISDS se veut une source de compensation additionnelle²¹.

¹⁹ Auer, para. 57.

²⁰ Résumé de l'étude d'impact de la réglementation, Gazette du Canada, partie II, Vol. 152, N° 18, SOR/DORS/2018-177, pp. 3191-3192. [REIR].

²¹ REIR, Gazette du Canada, Partie II, Vol. 152, N° 18, p. 3209.

Le REIR explique aussi comment l'ISDS a été mise en place pour remplacer l'ancienne allocation pour incidence sur la carrière (AIC) :

Les vétérans touchant une AIC pour une déficience grave et permanente liée au service en date du 31 mars 2019 recevront automatiquement l'ISDS; le niveau sera protégé et ils recevront le montant d'ISDS correspondant²².

Lorsque les dispositions sur la pension à vie ont fait l'objet de débats au Parlement, l'ISDS a été décrite comme une « prestation mensuelle non imposable reconnaissant les répercussions non financières d'une blessure grave et permanente liée au service qui entrave sa réinsertion dans la vie civile »²³.

Outre le REIR, le comité d'interprétation a tenu compte des débats parlementaires et des entrées dans la *Gazette du Canada*. Pendant le débat du 15 février 2018, M^{me} Sherry Romanado (qui était à l'époque secrétaire parlementaire du ministre des Anciens Combattants et ministre associé de la Défense nationale) a déclaré entre autres :

La pension à vie comporte trois volets. Le premier consiste en un versement mensuel non imposable maximal de 1 150 \$ à titre de reconnaissance de la douleur et de la souffrance. Les anciens combattants qui sont confrontés à de graves obstacles lors de leur retour à la vie civile peuvent être admissibles au second volet, qui prévoit le versement mensuel à vie d'une indemnité supplémentaire pour souffrance et douleur non imposable, jusqu'à concurrence de 1 500 \$ par mois. Cela équivaut à 2 650 \$, libres d'impôt, à vie. Le troisième volet, la prestation de remplacement du revenu, simplifie les prestations économiques existantes pour les rendre plus accessibles et prévoit un versement mensuel correspondant à 90 % de la rémunération du vétéran avant la libération.²⁴ (traduction)

Dans la Gazette du Canada, Partie II, volume 152, numéro 18 (DORS/2018-177), ce qui suit est indiqué :

Titre : Règlement modifiant certains Règlements (ministère des Anciens Combattants)

Date d'enregistrement : 23 août 2018

²² REIR, Gazette du Canada, Partie II, Vol. 152, N° 18, p. 3194.

²³ Projet de loi du gouvernement (Chambre des Communes) C-74 (42-1) – Première lecture – Loi d'exécution du budget 2018, N° 1 – Parlement du Canada.

²⁴ [Débats \(Hansard\) no 265 - 15 février 2018 \(42-1\) - Chambre des communes du Canada](#), heure du débat 10 h 40.

Objet : mettre en œuvre des modifications à la pension à vie, y compris l'ISDS. Définir des termes clés comme « entrave à la réinsertion dans la vie civile » et établir les exigences en matière d'admissibilité/de demande.

Définition pertinente : « entrave à la réinsertion dans la vie civile » signifie la présence d'une invalidité ou d'un problème de santé physique ou mentale temporaire ou permanent qui limite ou empêche une personne d'exercer adéquatement son rôle habituel dans son milieu professionnel, communautaire ou familial. (traduction)

Le comité d'interprétation a également pris note de la politique d'ACC sur l'ISDS, datée du 15 novembre 2024, qui indique que son but est de « reconnaître et d'indemniser les vétérans qui ont subi des pertes non financières associées aux déficiences graves et permanentes liées au service qui causent des entraves à la réinsertion ».

Le chapitre 25 excède le pouvoir de la ministre

En appliquant les principes d'interprétation des lois, et à la lumière de ce qui précède, le comité d'interprétation conclut que l'article 49 de la *Loi sur le bien-être des vétérans* ne confère pas au ministre le pouvoir de créer le chapitre 25 de la table des invalidités, c'est-à-dire les instructions légalement contraignantes pour l'évaluation de l'ISDS pour les raisons suivantes.

L'ISDS est un régime complet ayant un objet différent et ses propres dispositions législatives, différentes de l'ISD. Lorsqu'on les compare, il est évident que l'objet de l'ISD est différent de l'objet de l'ISDS. Alors que les dispositions sur l'ISD mettent l'accent sur l'indemnisation de toute invalidité (peu importe la gravité de celle-ci), celles sur l'ISDS ne mettent pas l'accent seulement sur l'invalidité. L'ISDS est une pension supplémentaire à vie visant à indemniser les vétérans pour une « déficience grave et permanente » qui mène à une « entrave à la réinsertion dans la vie civile ».

Comme il a été mentionné précédemment, l'objectif de l'ISD énoncé dans la politique datée du 1^{er} avril 2019 est de « reconnaître et de compenser les effets non économiques de l'invalidité liée au service, y compris la douleur et la souffrance, les pertes physiques ou psychologiques, les déficiences fonctionnelles et les incidences sur la qualité de vie du militaire ou vétéran des FAC, ainsi que les répercussions sur la vie de sa famille (c'est-à-dire l'époux ou le conjoint de fait survivant et les enfants à charge) ». D'autre part, l'objectif de l'ISDS énoncé dans la politique datée du 15 novembre 2024 est de « reconnaître et d'indemniser les vétérans qui ont subi des pertes non financières associées aux déficiences graves et permanentes liées au service qui causent des entraves à la réinsertion ». L'ISDS est une prestation personnelle qui est destinée uniquement aux vétérans (libérés des FAC) et qui est versée uniquement pendant la vie du vétéran.

Le PGC fait valoir que l'invalidité et la déficience grave et permanente sont inextricablement liées et que chaque forme de déficience grave et permanente énumérée à l'article 54 du *Règlement sur le bien-être des vétérans* est une forme d'invalidité.

Même si le comité d'interprétation reconnaît qu'il existe un lien entre l'invalidité et la déficience grave et permanente énoncée à l'article 56.6 de la *Loi sur le bien-être des vétérans*, puisqu'un vétéran doit, entre autres, souffrir « d'une ou de plusieurs invalidités lui occasionnant une déficience grave et permanente » afin d'être admissible à une ISDS, le terme « déficience grave et permanente » n'est pas synonyme d'invalidité. Le comité d'interprétation souligne que, bien qu'une « entrave à [l]a réinsertion dans la vie civile » soit une considération dans la partie 2 de la *Loi sur le bien-être des vétérans* en ce qui a trait aux services de réadaptation, le terme « déficience grave et permanente », tel que défini à l'article 1.1 du *Règlement sur le bien-être des vétérans*, est unique et propre à l'ISDS au titre de la *Loi sur le bien-être des vétérans*.

La *Loi d'interprétation* indique que les définitions ou les règles d'interprétation d'un texte s'appliquent tant aux dispositions où elles figurent qu'au reste du texte²⁵. La *Loi d'interprétation* indique aussi que « les termes figurant dans les règlements d'application d'un texte ont le même sens que dans celui-ci »²⁶. Interprétées ensemble, ces dispositions de la *Loi d'interprétation* renforcent la compréhension du comité d'interprétation selon laquelle l'intention du Parlement n'était pas que le terme « invalidité » dans la *Loi sur le bien-être des vétérans* signifie « déficience grave et permanente » ou qu'il s'interprète comme englobant le concept de « déficience grave et permanente ».

En s'appuyant sur l'enseignement tiré de l'arrêt *Piekut* de la CSC, mentionné plus tôt en lien avec l'interprétation d'une loi fédérale, le comité d'interprétation a procédé à un examen de la version française des dispositions suivantes de la *Loi sur le bien-être des vétérans* et du *Règlement sur le bien-être des vétérans*. Cet examen renforce le point de vue du comité d'interprétation selon lequel les régimes de l'ISDS et de l'IDS visaient à être, et sont en fait, séparés et distincts.

L'article 2 de la *Loi sur le bien-être des vétérans*, sous « Définitions et interprétation », définit le terme « invalidité » comme suit :

invalidité La perte ou l'amoindrissement de la faculté de vouloir et de faire normalement des actes d'ordre physique ou mental. (*disability*);

La version française du paragraphe 49(1) de la *Loi sur le bien-être des vétérans* pour ce qui est des « estimations du degré d'invalidité » figure dans la sous-section « Indemnité pour douleur et souffrance » de la partie 3. Il y est énoncé que c'est en fait le « degré

²⁵ *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I-21, paragraphe 15(1).

²⁶ *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I-21, article 16.

d'invalidité » qu'il faut estimer selon la table des invalidités (*table of disabilities*). Elle ne renvoie pas au concept de « déficience grave et permanente » (ou, en anglais, *permanent and severe impairment*) :

49 (1) Les estimations du degré d'**invalidité** s'effectuent conformément aux instructions du ministre et sont basées sur la **table des invalidités** qu'il établit pour aider quiconque les effectue.

[Soulignement ajouté]

Les versions anglaise et française du paragraphe 56.6(1) figurent toutes deux sous une nouvelle sous-section de la partie 3 de la *Loi sur le bien-être des vétérans*, c'est-à-dire « Indemnité supplémentaire pour douleur et souffrance » ou, en anglais, « *Additional Pain and Suffering Compensation* », et les deux versions renvoient au même concept, soit celui de « déficience grave et permanente et entravant sa réinsertion dans la vie civile » ou, en anglais, de « *permanent and severe impairment and a barrier to re-establishment in civilian life* » :

56.6 (1) Le ministre peut, sur demande, verser une indemnité supplémentaire pour douleur et souffrance au vétéran qui souffre d'une ou de plusieurs invalidités lui occasionnant une **déficience grave et permanente** et entravant sa **réinsertion dans la vie civile**, si, à l'égard de chacune des invalidités, une indemnité d'invalidité, une indemnité pour douleur et souffrance ou une pension pour invalidité prévue par la *Loi sur les pensions* a été accordée au vétéran.

[Soulignement ajouté]

La version française de l'article 54 du *Règlement sur le bien-être des vétérans* décrit ce qui constitue une « déficience grave et permanente » (en anglais, « *permanent and severe impairment* ») alors que l'article 54.1 énonce ce qui peut être un facteur pertinent dans l'évaluation de l'importance d'une « déficience grave et permanente » (en anglais, *permanent and severe impairment*) :

54 Pour l'application de l'article 56.6 de la Loi, **constitue une déficience grave et permanente** :

- a) l'amputation d'un membre au niveau ou au-dessus du coude ou du genou;
- b) l'amputation de plus d'un membre inférieur ou supérieur à quelque niveau que ce soit;
- c) la perte d'usage complète et permanente d'un membre;
- d) la perte complète et permanente de la vision, de l'ouïe ou de la parole;

- e) tout trouble psychiatrique grave et permanent;
- f) toute limitation grave et permanente de la mobilité ou de la capacité de prendre soin de soi-même;
- g) le besoin permanent de supervision.

54.1 Pour l'application du paragraphe 56.6(4) de la Loi, l'évaluation de l'importance de la **déficiencia grave et permanente** du vétéran est fondée sur tout **facteur pertinent, notamment** :

- a) les besoins de soins institutionnels;
- b) les besoins d'aide ou de supervision;
- c) l'étendue de la perte d'usage d'un membre;
- d) la fréquence des symptômes;
- e) l'étendue des troubles psychiatriques.

[Soulignement ajouté]

Enfin, la version française de l'article 1.1 du *Règlement sur le bien-être des vétérans* précise que la définition d'« entrave à la réinsertion dans la vie civile » (*barrier to re-establishment in civilian life*) s'applique à la partie 2 et à la partie 3 (qui comprend les dispositions relatives à l'ISDS) du *Règlement sur le bien-être des vétérans*.

En résumé, une comparaison des formulations et des définitions utilisées dans les versions française et anglaise de la *Loi sur le bien-être des vétérans* et du *Règlement sur le bien-être des vétérans* vient renforcer la position du comité d'interprétation selon laquelle les dispositions sur l'ISDS créent un régime autonome qui est différent et distinct de celui de l'IDS; les versions des deux langues officielles soutiennent cette conclusion.

Le comité d'interprétation souligne que les principales dispositions relatives à l'ISDS diffèrent des dispositions relatives à l'IDS pour ce qui est de l'admissibilité, des évaluations, du montant, du début et de la fin des versements, et la durée. Ces éléments sont traités ci-dessous.

- Admissibilité (56.6(1)-(3));
- Évaluation et réévaluation (56.6(4), (7) et 63c));
- Montant (56.6(5));
- Début des versements (56.6(6), (8));
- Fin des versements (56.6(9));
- Pouvoir d'exiger un examen médical ou une évaluation (56.7); et

- Pouvoir de suspension ou d'annulation (56.8).

Admissibilité

Conformément au paragraphe 56.6(1) de la *Loi sur le bien-être des vétérans*, le comité d'interprétation note que, bien que le versement d'une IDS soit l'un des critères d'admissibilité, il n'est pas suffisant pour avoir droit à une ISDS. La disposition exige clairement une « déficience grave et permanente et entravant sa réinsertion dans la vie civile ». Le vocabulaire de l'ISDS diffère de celui de l'IDS. Citant le REIR, le comité d'interprétation juge que le but de l'ISDS était de verser à un sous-ensemble de vétérans (ceux ayant une déficience grave et permanente) une pension pour la vie. Il s'agit d'un nouvel avantage qui n'existait pas auparavant dans la *LMRIMVFC* ni même dans la version 2018 de la *Loi sur le bien-être des vétérans*.

Évaluation et réévaluation

En ce qui concerne l'ISDS, le paragraphe 56.6(4) de la *Loi sur le bien-être des vétérans* accorde à la ministre le pouvoir d'effectuer l'évaluation et prévoit que le gouverneur en conseil peut prendre des règlements sur la manière de déterminer l'importance de la déficience grave et permanente. Le comité d'interprétation juge qu'il s'agit de deux responsabilités distinctes. Bien que la ministre effectue les évaluations de l'ISDS, elle n'a pas le pouvoir de prendre des règlements ou de créer une table.

Alors que l'article 49 de la *Loi sur le bien-être des vétérans* accorde à la ministre le pouvoir d'établir des instructions et une table pour l'évaluation des invalidités dans la section de la *Loi sur le bien-être des vétérans* portant sur l'IDS, aucune formulation ne permet à la ministre d'établir des instructions ou une table pour l'ISDS, ou pour ce qui constitue une déficience grave et permanente. Cela crée une démarcation claire entre les dispositions relatives à l'IDS et celles relatives à l'ISDS tout en étant conforme à l'article 94 (a.1) de la *Loi sur le bien-être des vétérans*, qui accorde précisément au gouverneur en conseil (et non la ministre) le pouvoir de prendre des règlements sur ce qui constitue une entrave à la réinsertion dans la vie civile, un autre aspect très important de l'ISDS.

En d'autres termes, l'affirmation selon laquelle le paragraphe 49(1) s'applique au paragraphe 56.6(4) est minée par les alinéas 63(c) et 94(a.1), qui n'accordent pas spécifiquement à la ministre le pouvoir d'établir des instructions ou des tables similaires.

63 Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements :

...

(c) concernant ce qui constitue une déficience grave et permanente et la méthode à suivre pour établir l'existence et l'importance d'une telle déficience chez le vétéran.

...

94 Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements :

...

(a.1) concernant ce qui constitue une entrave à la réinsertion dans la vie civile.

Le comité d'interprétation note que le gouverneur en conseil a exercé son pouvoir pertinent à l'égard des questions relatives à l'ISDS dans la *Loi sur le bien-être des vétérans* en adoptant les articles 1.1 et 54-54.5 du *Règlement*.

Dans ses prétentions écrites, la ministre a fait référence à plusieurs reprises à la doctrine de la déduction nécessaire. Selon ce principe d'interprétation législative, le Parlement peut implicitement conférer des pouvoirs ou des obligations qui ne sont pas expressément énoncés dans la loi lorsque ces pouvoirs ou obligations sont essentiels à la réalisation de l'objectif législatif. En bref, la doctrine peut être utilisée lorsqu'il y a une lacune dans la loi qui l'empêche de prendre effet.

Cette doctrine ne doit être invoquée que lorsque le Parlement n'a pas expressément conféré de pouvoirs²⁷. Le comité d'interprétation conclut que, dans le cas présent, pour les raisons exposées ci-dessus, le Parlement a clairement conféré des pouvoirs à la ministre en ce qui concerne l'évaluation de l'IDS, mais ne l'a pas fait expressément en ce qui concerne l'ISDS. Il a conservé le pouvoir réglementaire au profit du gouverneur en conseil. Par conséquent, il n'y a pas de lacune à combler par la doctrine. En fait, invoquer la doctrine dans les circonstances des dispositions de l'ISDS reviendrait à retirer au gouverneur en conseil des pouvoirs qui avaient été expressément refusés à la ministre. Le comité d'interprétation estime qu'il n'en a pas la compétence.

Comme l'a déclaré la CSC dans l'arrêt *Vavilov*, les décideurs ne peuvent pas réécrire ou compléter la loi lorsqu'il semble que le Parlement a délibérément choisi de ne pas se pencher sur une question particulière :

Comme les décideurs administratifs tiennent leurs pouvoirs d'une loi, le régime législatif applicable est probablement l'aspect le plus important du contexte juridique d'une décision donnée. Le fait que les décideurs administratifs participent, avec les cours de justice, à l'élaboration du contenu précis des régimes administratifs qu'ils administrent, ne devrait pas être interprété comme une licence accordée aux décideurs administratifs pour ignorer ou réécrire les lois adoptées par le Parlement et les législatures provinciales. Ainsi, bien qu'un organisme administratif puisse disposer d'un vaste pouvoir discrétionnaire lorsqu'il s'agit de prendre une décision en particulier, cette décision doit en fin de compte

²⁷ ATCO Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board), [2006] 1 RCS 140, 2006 CSC 4, paragraphe 73.

être conforme « à la raison d’être et à la portée du régime législatif sous lequel elle a été adoptée » : *Catalyst*, par. 15 et 25-28; voir aussi *Green*, par. 44. En effet, comme le faisait remarquer le juge Rand dans l’arrêt *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, p. 140, [traduction] « il n’y a rien de tel qu’une “discrétion” absolue et sans entraves », et tout exercice d’un pouvoir discrétionnaire doit être conforme aux fins pour lesquelles il a été accordé : voir aussi *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine*, par. 7; *Montréal (Ville) c. Administration portuaire de Montréal*, 2010 CSC 14, [2010] 1 R.C.S. 427, par. 32-33; *Nor-Man Regional Health Authority*, par. 6. De même, la décision doit tenir compte de toute contrainte plus spécifique clairement imposée par le régime législatif applicable, telle que les définitions, les formules ou les principes prévus par la loi qui prescrivent l’exercice d’un pouvoir discrétionnaire : voir *Montréal (Ville)*, par. 33 et 40-41; *Canada (Procureur général) c. Almon Equipment Limited*, 2010 CAF 193, [2011] 4 R.C.F. 203, par. 38-40.²⁸

Montant

Les montants des prestations d’IDS et d’ISDS sont différents. Les montants d’ISDS sont expliqués au paragraphe 56.6(5); ils sont déterminés selon l’annexe 4 de la *Loi sur le bien-être des vétérans*. En revanche, le montant d’IDS est déterminé selon l’annexe 3 de la *Loi sur le bien-être des vétérans*. De plus, le vétéran peut choisir de recevoir l’IDS sous forme de paiement forfaitaire ou de pension. Le vétéran n’a pas cette option pour l’ISDS, qui est versée sous forme de prestation mensuelle.

Début des versements

Les dispositions relatives au début des versements de l’IDS et de l’ISDS sont nettement différentes. Selon le paragraphe 56.6(6), l’ISDS est exigible à la plus éloignée des dates suivantes :

- le premier jour du mois au cours duquel la demande d’ISDS a été présentée;
- un an avant le premier jour du mois au cours duquel il est décidé que le vétéran a droit à l’ISDS;
- le premier jour du mois au cours duquel le vétéran est libéré des Forces canadiennes.

Le comité d’interprétation note qu’il s’agit d’une période de rétroactivité plus restreinte comparativement à l’IDS. Conformément au paragraphe 51(1), l’IDS est exigible à compter du dernier en date des moments suivants

²⁸ *Vavilov*, au paragraphe 108.

- le premier jour du mois au cours duquel la demande d'IDS a été présentée;
- trois ans avant le premier jour du mois au cours duquel l'IDS est accordée.

Fin des versements et droits du survivant

Le comité d'interprétation souligne que, bien que les prestations de l'IDS et de l'ISDS prennent fin avec le décès du vétéran, les articles 54 à 56 de la *Loi sur le bien-être des vétérans* prévoient qu'il y a des droits pour les survivants relativement à l'IDS; en ce qui concerne l'ISDS, il n'y a pas de droits du survivant.

Comme démontré ci-haut, d'importants éléments tels que l'admissibilité, les évaluations, les montants payables, ainsi que la durée et les droits des survivants, dénotent clairement une différence entre les régimes de l'IDS et de l'ISDS.

Compte tenu de ce qui précède, et conformément aux principes d'interprétation législative établis par la CSC, le comité d'interprétation conclut que le paragraphe 49(1) ne s'applique pas à l'ISDS. Conséquemment, la ministre n'a pas le pouvoir d'adopter des instructions légalement contraignantes pour l'évaluation de l'ISDS, en particulier le chapitre 25 de la Table. Le chapitre 25 de la Table est donc au-delà du pouvoir (*ultra vires*) de la ministre.

Question 2 : Les instructions figurant au chapitre 25 de la Table sont-elles conformes à l'objet de l'ISDS et de la *Loi sur le bien-être des vétérans*?

Ayant conclu que le chapitre 25 de la Table est au-delà du pouvoir (*ultra vires*) de la ministre et ayant traité de l'objet de l'ISDS à la question 1, le comité d'interprétation conclut que cette question est théorique.

Question 3 : Comment la ministre et le TACRA devraient-ils évaluer le niveau de la déficience grave, au titre de la *Loi sur le bien-être des vétérans* et de son règlement d'application, compte tenu des exigences relatives aux éléments de preuve crédibles et fiables pour les évaluations?

Pour les motifs exposés ci-dessous, le comité d'interprétation conclut qu'il n'a pas la compétence de se prononcer sur cette question, puisqu'elle porte sur un enjeu relatif au fonctionnement interne du ministère quant à la manière dont la ministre s'acquitte de ses obligations eu égard à la loi, ce qui outrepassé la portée du paragraphe 37(1) de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, qui établit la compétence du comité d'interprétation :

37 (1) Le ministre, l'avocat-conseil en chef du Bureau, toute organisation d'anciens combattants constituée en personne morale sous le régime d'une loi fédérale, ainsi que toute personne intéressée peuvent saisir le Tribunal de toute question d'interprétation de la présente loi, de la Loi sur les pensions, de la partie 3 de la Loi sur le bien-être des vétérans ou de toute autre loi fédérale permettant d'interjeter appel au Tribunal, ou des règlements d'application de l'une ou l'autre de ces lois.

La question 3 ne constitue pas une demande d'interprétation de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, de la *Loi sur les pensions*, ni de la partie 3 de la *Loi sur le bien-être des vétérans*. Elle traite plutôt de la manière d'effectuer l'évaluation des niveaux de l'ISDS en fonction de la loi et du règlement applicables. Fondamentalement, avec la question 3, on demande au comité d'interprétation de formuler à la ministre et au TACRA des commentaires ou des instructions sur la nature et l'ampleur de la preuve nécessaire pour respecter les critères établis par le régime législatif. Offrir de tels conseils à la ministre n'est pas prévu par le paragraphe 37(1) de la *Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*.

Le comité d'interprétation conclut également qu'il ne lui est pas indiqué et que cela est hors de sa compétence de donner des instructions ou de formuler des commentaires ou *obiter dicta* quant à la manière dont d'autres comités du TACRA devraient évaluer l'importance de la déficience grave et permanente d'un vétéran dans le cadre d'une demande d'ISDS. Puisque les circonstances relatives à chaque demande sont uniques et propres au vétéran en question, les comités du TACRA doivent étudier le bien-fondé de chaque dossier et appliquer les dispositions législatives et réglementaires adéquates, notamment celles mentionnées plus haut.

Les comités du TACRA exercent depuis longtemps leur pouvoir décisionnel dans les limites du cadre législatif et réglementaire qui le régit. En outre, pour de nombreux dossiers dont est saisi le TACRA, les comités sont en mesure de s'acquitter de leurs responsabilités décisionnelles sans avoir besoin d'autres directives ou orientations. D'ailleurs, les cours fédérales ont reconnu que le TACRA peut interpréter des lois et tirer des conclusions de la preuve qui lui est présentée.²⁹

L'évaluation de la preuve relative aux facteurs énoncés à l'article 54.1 du *Règlement sur le bien-être des vétérans* est essentiellement un exercice de recherche des faits, une démarche très familière au TACRA. La Cour fédérale a reconnu que les comités du TACRA doivent souvent évoluer dans des « zones grises » découlant du caractère

²⁹ À titre d'exemple, voir *Cole c. Canada*, 2015 CAF 119 (CanLII), [2016] 1 RCF 173, <<https://www.canlii.org/fr/ca/caf/doc/2015/2015caf119/2015caf119.html>>, consulté le 20 novembre 2025, au para. 99.

unique et particulier des faits dont ils sont saisis. Dans *Nicol c. Canada (Procureur Général)*³⁰, la Cour fédérale a souligné ce qui suit :

[29] Il est évident que chaque affaire constitue un cas d'espèce et un certain nombre de facteurs peuvent être pris en considération pour établir s'il existe un lien de causalité suffisant entre les blessures et le service militaire. Dans la décision *Fournier*, le juge Mosley a mentionné que les facteurs suivants étaient applicables à cette analyse :

[35] Il est clair, d'après la jurisprudence, que les facteurs comme le lieu de l'accident, la nature de l'activité exécutée par la demanderesse à ce moment-là, le degré de contrôle exercé par l'armée sur la demanderesse lorsque l'accident est survenu et le fait qu'elle soit en service à ce moment-là, sont tous pertinents à la décision que doit prendre le Tribunal sur le fait que la blessure était consécutive ou rattachée au service militaire de la demanderesse. Toutefois, il est également clair d'après la jurisprudence qu'aucun de ces facteurs n'est déterminant.

Dans *Nicol*, la Cour fédérale a conclu ceci :

[36] Les faits de l'espèce tombent dans une zone grise : certains favorisent la demande de la demanderesse, d'autres non. En fin de compte, il faut établir si une situation particulière fait ressortir le lien de causalité exigé pour donner droit à une pension. Bien que je sois très sensible à la situation de la demanderesse et à celle de son défunt mari, situation qui découlait d'un accident de voiture particulièrement regrettable survenu le 1er juillet 1954, et que j'aurais probablement tiré une conclusion différente de celle tirée par le TAC si j'y siégeais, je ne peux conclure que sa conclusion était déraisonnable.

Compte tenu de ce qui précède, le comité d'interprétation conclut ne pas avoir compétence pour se prononcer sur la question 3, et qu'il ne lui est ni indiqué ni nécessaire de commenter sur la preuve requise ou sur la manière dont les comités du TACRA devraient évaluer la déficience grave et permanente, au-delà du fait de confirmer que cette démarche doit se faire conformément aux dispositions légales et réglementaires pertinentes au dossier dont le comité d'interprétation est saisi.

Néanmoins, le comité d'interprétation tient à réitérer ce dont les parties elles-mêmes ont convenu, c'est-à-dire que la ministre peut établir des lignes directrices non contraignantes visant l'administration efficace de la *Loi sur le bien-être des vétérans*,

³⁰ *Nicol c. Canada (Procureur Général)*, 2015 CF 785 (CanLII), <https://www.canlii.org/fr/ca/cfpi/doc/2015/2015cf785/2015cf785.html>, consulté le 20 novembre 2025.

pourvu qu'elles s'inscrivent dans les limites du pouvoir que lui confère la loi et qu'elles respectent les dispositions applicables et l'objet de la loi.

CONCLUSION

Le comité d'interprétation conclut que le chapitre 25 de la Table des invalidités de 2006 est au-delà du pouvoir (*ultra vires*) de la ministre des Anciens Combattants Canada. Par conséquent, le comité d'interprétation conclut que la deuxième question est théorique. De plus, le comité d'interprétation conclut ne pas avoir compétence pour se prononcer sur la troisième question.