

Ioannis Sarvanis *Appellant*

v.

**Her Majesty The Queen in Right of
Canada** *Respondent*

INDEXED AS: SARVANIS v. CANADA

Neutral citation: 2002 SCC 28.

File No.: 27796.

2001: October 10; 2002: March 21.

Present: Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie,
Arbour and LeBel JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Crown — Crown liability — Inmate injured while working at federal penitentiary — Inmate received Canada Pension Plan disability benefits out of Consolidated Revenue Fund — Inmate sued Crown in tort — Whether tort action barred by s. 9 of Crown Liability and Proceedings Act, R.S.C. 1985, c. C-50 — Canada Pension Plan, R.S.C. 1985, c. C-8.

While working in a federal penitentiary, an inmate sustained serious personal injuries, many of which appear to be permanent. As a result, he qualified for Canada Pension Plan (“CPP”) disability benefits, which are paid out of the Consolidated Revenue Fund. The inmate sued the Crown in tort soon after suffering his injuries. The Crown moved for summary judgment claiming that the action was statute-barred by s. 9 of the *Crown Liability and Proceedings Act*, which provides that “[n]o proceedings lie against the Crown . . . if a pension or compensation has been paid or is payable out of the Consolidated Revenue Fund . . . in respect of the death, injury, damage or loss in respect of which the claim is made.” There is a reasonable possibility that the Crown will be found liable should this case proceed to trial. The trial judge found that s. 9 did not apply to the CPP disability benefits received by the inmate. The Federal Court of Appeal allowed the Crown’s appeal.

Ioannis Sarvanis *Appelant*

c.

**Sa Majesté la Reine du chef du
Canada** *Intimée*

RÉPERTORIÉ : SARVANIS c. CANADA

Référence neutre : 2002 CSC 28.

N° du greffe : 27796.

2001 : 10 octobre; 2002 : 21 mars.

Présents : Les juges Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour et LeBel.

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL FÉDÉRALE

Couronne — Responsabilité de l’État — Blessures subies par un prisonnier dans le cours de travaux qu’il exécutait dans un pénitencier fédéral — Versement au détenu de prestations d’invalidité prévues par le Régime de pensions du Canada et payées sur le Trésor — Action en responsabilité civile intentée par le détenu contre l’État — Cette action est-elle irrecevable par application de l’art. 9 de la Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif, L.R.C. 1985, ch. C-50? — Régime de pensions du Canada, L.R.C. 1985, ch. C-8.

Dans le cours de travaux qu’il effectuait dans un pénitencier fédéral où il était détenu, un prisonnier a subi de graves blessures, dont plusieurs seraient permanentes. En conséquence, il a été déclaré admissible à des prestations d’invalidité en vertu du Régime de pensions du Canada (« RPC »), prestations qui sont versées sur le Trésor. Le détenu a intenté une action en responsabilité civile contre l’État peu de temps après avoir subi ses blessures. L’État a présenté une requête en jugement sommaire, affirmant que l’action était irrecevable par application de l’art. 9 de la *Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif*, qui prévoit, dans sa version anglaise, que « [n]o proceedings lie against the Crown . . . if a pension or compensation has been paid or is payable out of the Consolidated Revenue Fund . . . in respect of the death, injury, damage or loss in respect of which the claim is made. » Il existe une possibilité raisonnable que la responsabilité de l’État soit retenue si la présente affaire donne lieu à un procès. Le juge de première instance a estimé que l’art. 9 ne s’appliquait pas aux prestations d’invalidité reçues par l’appelant en vertu du RPC. La Cour d’appel fédérale a accueilli l’appel interjeté à l’encontre de cette décision.

Held: The appeal should be allowed.

Section 9 of the *Crown Liability and Proceedings Act*, properly construed, does not immunize the Crown from tort liability where an individual has received benefits under the CPP. Although s. 9 uses the phrase “in respect of”, which is of very broad import, that phrase cannot be interpreted without looking to the context in which it is found. Section 9 refers to pensions and compensations made “in respect of . . . death, injury, damage or loss”. Because “in respect of” is tied to specific events to which liability could attach but for the operation of s. 9, an action will only be barred if it is based on the factual basis specified in s. 9. By contrast, the CPP is a contributory plan wherein disability benefits are contingent on the present disabled condition of an otherwise qualified contributor. Since CPP benefits are contingent on a mere disability, not on the factual basis specified in s. 9, they do not fall within its scope. The disability benefit awarded to the inmate does not constitute a pension or compensation for the purposes of s. 9 of the *Crown Liability and Proceedings Act*. This conclusion is also consistent with the French version of the section.

This conclusion is bolstered by the language used in Acts awarding pensions that are caught by s. 9, and by the broader legislative purpose of the *Crown Liability and Proceedings Act* which was to establish Crown liability previously blocked by the common law. It would be surprising if the *Canada Pension Plan* was meant to nullify that increased exposure. Moreover, there is no explicit provision barring tort liability in the *Canada Pension Plan*.

Cases Cited

Distinguished: *Langille v. Canada (Minister of Agriculture)*, [1992] 2 F.C. 208; **referred to:** *Cugliari v. White* (1998), 159 D.L.R. (4th) 254; *Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29; *CanadianOxy Chemicals Ltd. v. Canada (Attorney General)*, [1999] 1 S.C.R. 743; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *Canadian Pacific Ltd. v. Gill*, [1973] S.C.R. 654.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli.

Selon l'interprétation qu'il convient de donner à cette disposition, l'art. 9 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif* n'a pas pour effet de dégager l'État de toute responsabilité civile lorsqu'une personne reçoit des prestations en vertu du RPC. Quoique l'expression « *in respect of* », qui a une très large portée, soit utilisée à l'art. 9, ces mots ne peuvent être interprétés sans examiner le contexte dans lequel ils sont utilisés. L'article 9 parle des pensions et des indemnités versées « *in respect of . . . death, injury, damage or loss* ». Étant donné que l'expression « *in respect of* » est rattachée à des événements précis qui pourraient être sources de responsabilité, si ce n'était de l'application de l'art. 9, une action n'est irrecevable que si elle repose sur le fondement factuel prévu par cette disposition. Toutefois, le RPC est un régime contributif dans le cadre duquel le paiement des prestations d'invalidité prévues dépend du respect de la condition exigeant que le cotisant par ailleurs admissible soit invalide au moment de la demande. Comme le paiement de ces prestations dépend du seul fait de l'existence de l'invalidité, et non du fondement factuel précisé à l'art. 9, ces prestations ne tombent pas dans le champ d'application de cette disposition. Les prestations d'invalidité versées au détenu ne constituent pas une pension ou une indemnité pour l'application de l'art. 9 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*. Cette conclusion est également compatible avec la version française de cet article.

Cette conclusion est étayée et par le texte de lois pourvoyant au paiement de pensions qui sont visées par l'art. 9 et par l'objet général de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, qui consistait à établir la responsabilité de l'État, jusque-là écartée par la common law. Il serait étonnant que la loi instituant le RPC ait eu pour objet de neutraliser ce risque accru de responsabilité. En outre, cette loi ne comporte aucune disposition explicite faisant obstacle à une action en responsabilité civile délictuelle.

Jurisprudence

Distinction d'avec l'arrêt : *Langille c. Canada (Ministre de l'Agriculture)*, [1992] 2 C.F. 208; **arrêts mentionnés :** *Cugliari c. White* (1998), 159 D.L.R. (4th) 254; *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29; *CanadianOxy Chemicals Ltd. c. Canada (Procureur général)*, [1999] 1 R.C.S. 743; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Canadian Pacific Ltée c. Gill*, [1973] R.C.S. 654.

Statutes and Regulations Cited

Act to amend the statute law in relation to veterans' benefits, S.C. 2000, c. 34, s. 42.
Canada Pension Plan, R.S.C. 1985, c. C-8, ss. 42(2)(a) [rep. & sub. c. 30 (2nd Supp.), s. 12], 44(1)(b) [am. *idem*, s. 13; am. 1992, c. 2, s. 1], 108(1), (3)(a).
Crown Liability Act, R.S.C. 1970, c. C-38, s. 4(1).
Crown Liability and Proceedings Act, R.S.C. 1985, c. C-50 [rep. & sub. 1990, c. 8, s. 21], s. 9.
Government Employees Compensation Act, R.S.C. 1985, c. G-5, ss. 4(1)(a), 12.
Merchant Seamen Compensation Act, R.S.C. 1985, c. M-6, s. 13.
Pension Act, R.S.C. 1985, c. P-6, ss. 21(1)(a) [rep. & sub. c. 16 (1st Supp.), s. 2; rep. & sub. 1990, c. 43, s. 8], 111(2) [repl. 2000, c. 34, s. 42].
Statute Revision Act, R.S.C. 1985, c. S-20, s. 6(e), (f).

Authors Cited

Canada. *House of Commons Debates*, vol. 4, 7th Sess., 21st Parl., March 26, 1953, p. 3333.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (2000), 184 D.L.R. (4th) 124, 252 N.R. 131, [2000] F.C.J. No. 12 (QL), setting aside a judgment of the Trial Division (1998), 156 F.T.R. 265, [1998] F.C.J. No. 1304 (QL). Appeal allowed.

David R. Tenszen, for the appellant.

David Sgayias and *Christopher Rupar*, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

IACOBUCCI J. —

I. Introduction

In this appeal, we must consider whether s. 9 of the *Crown Liability and Proceedings Act*, R.S.C. 1985, c. C-50, operates so as to immunize the Crown from tort liability where an individual has received benefits under the Canada Pension Plan

Lois et règlements cités

Loi portant modification de la législation concernant les avantages pour les anciens combattants, L.C. 2000, ch. 34, art. 42.
Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, L.R.C. 1985, ch. C-50 [abr. & rempl. 1990, ch. 8, art. 21], art. 9.
Loi sur la responsabilité de la Couronne, S.R.C. 1970, ch. C-38, art. 4(1).
Loi sur la révision des lois, L.R.C. 1985, ch. S-20, art. 6(e), (f).
Loi sur les pensions, L.R.C. 1985, ch. P-6, art. 21(1)(a) [abr. & rempl. ch. 16 (1^{er} suppl.), art. 2; abr. & rempl. 1990, ch. 43, art. 8], 111(2) [rempl. 2000, ch. 34, art. 42].
Loi sur l'indemnisation des agents de l'État, L.R.C. 1985, ch. G-5, art. 4(1)(a), 12.
Loi sur l'indemnisation des marins marchands, L.R.C. 1985, ch. M-6, art. 13.
Régime de pensions du Canada, L.R.C. 1985, ch. C-8, art. 42(2)(a) [abr. & rempl. ch. 30 (2^e suppl.), art. 12], 44(1)(b) [mod. *idem*, art. 13; mod. 1992, ch. 2, art. 1], 108(1), (3)(a).

Doctrine citée

Canada. *Débats de la Chambre des communes*, vol. 4, 7^e sess., 21^e lég., 26 mars 1953, p. 3523.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale (2000), 184 D.L.R. (4th) 124, 252 N.R. 131, [2000] A.C.F. n^o 12 (QL), qui a infirmé un jugement de la Section de première instance (1998), 156 F.T.R. 265, [1998] A.C.F. n^o 1304 (QL). Pourvoi accueilli.

David R. Tenszen, pour l'appelant.

David Sgayias et *Christopher Rupar*, pour l'intimée.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE IACOBUCCI —

I. Introduction

Dans le présent pourvoi, nous sommes appelés à décider si l'art. 9 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R.C. 1985, ch. C-50, a pour effet de dégager l'État de toute responsabilité civile lorsqu'une personne

(“CPP”). I conclude that, on the proper interpretation of the statute, it does not. Accordingly I would allow the appeal and dismiss the Crown’s motion for summary judgment.

II. Background

2 The appellant, Ioannis Sarvanis, was an inmate in the Pittsburgh Institution, a federal penitentiary in Joyceville, Ontario. He was working in the hay barn of the prison farm when, on June 16, 1992, he fell through a trap door on the second floor of the barn. The trap door had been concealed by hay. He landed on the first floor of the barn and sustained serious personal injuries, many of which appear from the record to be permanent. These injuries rendered the appellant unable to work. There is a reasonable possibility that liability may be found to lie with the respondent should this case proceed to trial.

3 On September 12, 1996, it was determined by the Government of Canada Income Security Programs that the appellant was disabled and that he qualified for CPP disability benefits. He continues to receive these benefits each month. Retroactive payment was made in November of 1996 to cover the period from October 1994, which was the effective date of the benefit decided on by the Ministry, to the time when the payments began regularly. The appellant has also received Ontario welfare benefits and “family benefits” or benefits under the Ontario Disability Support Program.

4 The appellant initially brought this action in tort on August 21, 1992, about two months after suffering his injuries. The respondent filed a statement of defence on September 18, 1992. On September 15, 1998, a motion by the respondent was granted by MacKay J. of the Federal Court, Trial Division, allowing it to amend its statement of defence. The amended statement of defence claimed that the

reçoit des prestations en vertu du Régime de pensions du Canada (« RPC »). J’arrive à la conclusion que, suivant l’interprétation qu’il convient de donner à cette loi, l’article en question n’a pas cet effet. En conséquence, je suis d’avis d’accueillir le pourvoi et de rejeter la requête en jugement sommaire présentée par l’État.

II. Les faits

Au moment des faits pertinents, l’appelant, Ioannis Sarvanis, était détenu à l’établissement Pittsburgh, pénitencier fédéral situé à Joyceville en Ontario. Le 16 juin 1992, pendant qu’il travaillait dans la grange à foin de la ferme de la prison, il est tombé par une trappe se trouvant au deuxième étage de la grange et dont l’ouverture était dissimulée par du foin. Il a chuté jusqu’au rez-de-chaussée de la grange et subi de graves blessures, dont plusieurs seraient permanentes selon le dossier. Ces blessures l’ont rendu incapable de travailler. Il existe une possibilité raisonnable que la responsabilité de l’intimée soit retenue si la présente affaire donne lieu à un procès.

Le 12 septembre 1996, il a été déterminé, aux fins d’application des Programmes de la sécurité du revenu du gouvernement du Canada, que l’appelant était invalide et admissible à des prestations d’invalidité en vertu du RPC. L’appelant continue de recevoir ces prestations mensuelles. En novembre 1996, un paiement rétroactif lui a été versé à l’égard de la période allant d’octobre 1994 — date d’ouverture du droit aux prestations, fixée par le ministère — jusqu’à la date où il a commencé à recevoir les versements réguliers. L’appelant a également reçu des prestations d’aide sociale et « prestations familiales » de l’Ontario ou des prestations en vertu du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées.

L’appelant a intenté la présente action en responsabilité civile le 21 août 1992, environ deux mois après avoir subi ses blessures. L’intimée a déposé une défense le 18 septembre 1992. Le 15 septembre 1998, le juge MacKay de la Section de première instance de la Cour fédérale a accueilli la requête de l’intimée, qui sollicitait l’autorisation de modifier sa défense. Dans sa défense modifiée, l’intimée a

action was statute-barred by s. 9 of the *Crown Liability and Proceedings Act*. On this basis, the respondent moved for summary judgment.

MacKay J. dismissed the motion, finding that s. 9 did not apply to the payments received by the appellant. An appeal was heard and allowed by the Federal Court of Appeal. Sarvanis now appeals to this Court.

III. Relevant Statutory Provisions

Crown Liability and Proceedings Act, R.S.C. 1985, c. C-50

9. No proceedings lie against the Crown or a servant of the Crown in respect of a claim if a pension or compensation has been paid or is payable out of the Consolidated Revenue Fund or out of any funds administered by an agency of the Crown in respect of the death, injury, damage or loss in respect of which the claim is made.

9. Ni l'État ni ses préposés ne sont susceptibles de poursuites pour toute perte — notamment décès, blessures ou dommages — ouvrant droit au paiement d'une pension ou indemnité sur le Trésor ou sur des fonds gérés par un organisme mandataire de l'État.

Canada Pension Plan, R.S.C. 1985, c. C-8

42. ...

(2) For the purposes of this Act,

(a) a person shall be considered to be disabled only if he is determined in prescribed manner to have a severe and prolonged mental or physical disability, and for the purposes of this paragraph,

(i) a disability is severe only if by reason thereof the person in respect of whom the determination is made is incapable regularly of pursuing any substantially gainful occupation, and

(ii) a disability is prolonged only if it is determined in prescribed manner that the disability is likely to be long continued and of indefinite duration or is likely to result in death;

prétendu que l'action était irrecevable par application de l'art. 9 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif* et, s'appuyant sur ce motif, elle a présenté une requête en jugement sommaire.

Le juge MacKay a rejeté la requête, estimant que l'art. 9 ne s'appliquait pas aux paiements reçus par l'appelant. La Cour d'appel fédérale a entendu et accueilli l'appel interjeté à l'encontre de cette décision. Monsieur Sarvanis se pourvoit maintenant devant notre Cour.

III. Les dispositions législatives pertinentes

Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, L.R.C. 1985, ch. C-50

9. Ni l'État ni ses préposés ne sont susceptibles de poursuites pour toute perte — notamment décès, blessures ou dommages — ouvrant droit au paiement d'une pension ou indemnité sur le Trésor ou sur des fonds gérés par un organisme mandataire de l'État.

9. No proceedings lie against the Crown or a servant of the Crown in respect of a claim if a pension or compensation has been paid or is payable out of the Consolidated Revenue Fund or out of any funds administered by an agency of the Crown in respect of the death, injury, damage or loss in respect of which the claim is made.

Régime de pensions du Canada, L.R.C. 1985, ch. C-8

42. ...

(2) Pour l'application de la présente loi :

a) une personne n'est considérée comme invalide que si elle est déclarée, de la manière prescrite, atteinte d'une invalidité physique ou mentale grave et prolongée, et pour l'application du présent alinéa :

(i) une invalidité n'est grave que si elle rend la personne à laquelle se rapporte la déclaration régulièrement incapable de détenir une occupation véritablement rémunératrice,

(ii) une invalidité n'est prolongée que si elle est déclarée, de la manière prescrite, devoir vraisemblablement durer pendant une période longue, continue et indéfinie ou devoir entraîner vraisemblablement le décès;

5

6

44. (1) Subject to this Part,

(b) a disability pension shall be paid to a contributor who has not reached sixty-five years of age, to whom no retirement pension is payable, who is disabled and who

(i) has made contributions for not less than the minimum qualifying period,

(ii) has made contributions for at least two of the last three calendar years included either wholly or partly within his contributory period,

(iii) where there are only two calendar years included either wholly or partly within his contributory period, has made contributions for both such years, or

(iv) is a contributor to whom a disability pension would have been payable at the time the contributor is deemed to have become disabled had an application for a disability pension been received prior to the time the contributor's application for a disability pension was actually received;

108. (1) There is hereby established in the accounts of Canada an account to be known as the Canada Pension Plan Account.

(3) There shall be paid out of the Consolidated Revenue Fund and charged to the Canada Pension Plan Account

(a) all amounts payable under this Act as or on account of benefits or otherwise;

IV. Judgments Below

A. *Federal Court, Trial Division* (1998), 156 F.T.R. 265

MacKay J. found that CPP benefits were paid out of the Consolidated Revenue Fund. He found that such disability benefits as the appellant received are paid to those who have contributed under the CPP and who are also disabled. He rejected the Crown's argument that the case of *Langille v. Canada (Minister of Agriculture)*, [1992] 2 F.C. 208 (C.A.), applied. That case involved plaintiffs who attempted

44. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente partie :

b) une pension d'invalidité doit être payée à un cotisant qui n'a pas atteint l'âge de soixante-cinq ans, à qui aucune pension de retraite n'est payable, qui est invalide et qui :

(i) soit a versé des cotisations pendant au moins la période minimale d'admissibilité,

(ii) soit a versé des cotisations pendant au moins deux des trois dernières années civiles entièrement ou partiellement comprises dans sa période cotisable,

(iii) soit a versé des cotisations pour les deux années civiles qui sont comprises dans sa période cotisable, dans les cas où il n'y a que deux années civiles entièrement ou partiellement comprises dans sa période cotisable;

(iv) soit est un cotisant à qui une pension d'invalidité aurait été payable au moment où il est réputé être devenu invalide, si une demande de pension d'invalidité avait été reçue avant le moment où elle a effectivement été reçue;

108. (1) Est ouvert, parmi les comptes du Canada, un compte intitulé « compte du régime de pensions du Canada ».

(3) Doivent être payés sur le Trésor et portés au débit du compte du régime de pensions du Canada :

a) les montants payables en vertu de la présente loi au titre des prestations ou à valoir sur celles-ci ou de toute autre façon;

IV. Les décisions des juridictions inférieures

A. *Cour fédérale, Section de première instance*, [1998] A.C.F. n° 1304 (QL)

Le juge MacKay a conclu que les prestations du RPC avaient été payées sur le Trésor. Selon lui, les prestations d'invalidité du genre de celles reçues par l'appelant sont versées aux cotisants admissibles au RPC qui sont également invalides. Il a rejeté l'argument de l'État voulant que l'arrêt *Langille c. Canada (Ministre de l'Agriculture)*, [1992] 2 C.F. 208 (C.A.), s'applique à l'espèce. Dans cette

to sue the government over the destruction of their diseased farm animals, although compensation had already been paid to them with respect to this matter directly out of the Consolidated Revenue Fund. He also distinguished pensions payable under the *Pension Act*, R.S.C. 1985, c. P-6, and the *Government Employees Compensation Act*, R.S.C. 1985, c. G-5, since these pensions explicitly preclude claims for loss or injury incurred in the course of military or civil service, respectively, replacing such claims with pension benefits.

The learned motions judge also noted that CPP disability benefits were not deducted from judicial awards of damages in tort. He referred to the view expressed in *Cugliari v. White* (1998), 159 D.L.R. (4th) 254 (Ont. C.A.), that such payments are not compensatory but are “akin to a private policy of insurance, payable to a qualified contributor under the plan in relation to his or her disability” (para. 11). Similarly, CPP disability pensions are paid to persons who are contributors solely in respect of their disability. Such pensions make no reference to any particular cause of the disability, nor to any further damage or loss that might be the subject of a damage award in a tort action. Although it was often possible, in an historical sense, to relate a disability to an injury, the injury or damage at issue was not the basis of or reason for such payments. Accordingly, he dismissed the motion for summary judgment.

B. *Federal Court of Appeal* (2000), 184 D.L.R. (4th) 124

Malone J.A., for the court, focused on the proper interpretation of the words “in respect of” in s. 9 of the *Crown Liability and Proceedings Act*. He found that these words had been given an extremely broad interpretation by this Court and by other courts. In his view, the pension in this case was both paid out

affaire, les demandeurs avaient intenté des poursuites contre le gouvernement pour la destruction de leurs animaux d'élevage malades, malgré le fait qu'ils avaient déjà touché, à cet égard, une indemnité prélevée directement sur le Trésor. Le juge MacKay a également différencié les prestations en cause des pensions payables en vertu de la *Loi sur les pensions*, L.R.C. 1985, ch. P-6, et de la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État*, L.R.C. 1985, ch. G-5, pour le motif que ces régimes de pensions excluent explicitement les réclamations pour pertes ou blessures subies au cours du service militaire ou dans l'exercice de fonctions d'agent de l'État, respectivement, remplaçant ces droits à réclamation par le versement de pensions.

Le juge des requêtes a aussi souligné que les pensions d'invalidité prévues par le RPC n'étaient pas déduites des dommages-intérêts accordés en cas d'action en responsabilité civile. Il a fait état de l'opinion exprimée dans l'arrêt *Cugliari c. White* (1998), 159 D.L.R. (4th) 254 (C.A. Ont.), selon laquelle ces sommes n'ont pas un caractère indemnitaire, mais « ressemble[nt] [. . .] au montant payable, en vertu d'une police d'assurance privée, au cotisant admissible à l'égard de son invalidité » (par. 11). De même, les pensions d'invalidité prévues par le RPC sont versées aux cotisants uniquement à l'égard de leur invalidité. Ce régime ne fait pas état de quelque cause d'invalidité particulière, ni de quelque autre dommage ou perte susceptible de donner droit à des dommages-intérêts dans une action en responsabilité civile. Bien qu'il soit souvent possible de rattacher l'invalidité à une blessure, la blessure ou le dommage en cause ne constitue pas le fondement ou la raison de ces versements. En conséquence, le juge MacKay a rejeté la requête en jugement sommaire.

B. *Cour d'appel fédérale*, [2000] A.C.F. n° 12 (QL)

S'exprimant au nom de la Cour d'appel fédérale, le juge Malone s'est attaché à l'interprétation qu'il convenait de donner à la locution anglaise « *in respect of* » figurant à l'art. 9 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*. Il a conclu que notre Cour et d'autres tribunaux

of the Consolidated Revenue Fund and was “in respect of” the injury for which Sarvanis sought to bring action (para. 8). Sarvanis’ own application for a CPP disability pension indicated that the cause of his disability was the injury in question. Section 9’s use of the phrase “in respect of” was intended to capture not only compensation, but pensions as well.

10 He therefore allowed the Crown’s appeal and granted the motion for summary judgment.

V. Issue

11 The issue is whether, by receiving a disability pension under the *Canada Pension Plan*, the appellant has been paid a “pension or compensation . . . in respect of the death, injury, damage or loss” in respect of which the claim is brought, so as to bar his action pursuant to s. 9 of the *Crown Liability and Proceedings Act*.

VI. Analysis

A. *Overview of the CPP Disability Scheme*

12 This case involves a very narrow question of statutory interpretation. The crux of the inquiry is, as Malone J.A. found, whether the breadth of the words “in respect of” is sufficient to include the pension granted the appellant. The appellant received a disability pension under the CPP. Section 9 of the *Crown Liability and Proceedings Act* bars any claim against the Crown

if a pension or compensation has been paid or is payable out of the Consolidated Revenue Fund or out of any funds administered by an agency of the Crown in respect of the death, injury, damage or loss in respect of which the claim is made.

pour toute perte — notamment décès, blessures ou dommages — ouvrant droit au paiement d’une pension ou

avaient interprété cette expression de façon extrêmement large. Selon lui, la pension en litige était payée sur le Trésor « relativement aux » blessures pour lesquelles Sarvanis avait intenté une action (par. 8). Dans le texte même de la demande présentée par Sarvanis en vue d’obtenir une pension d’invalidité prévue par le RPC, ce dernier avait indiqué que son invalidité avait été causée par les blessures en question. Par l’utilisation, à l’art. 9, de la locution « *in respect of* », on entendait faire tomber dans le champ d’application de cette disposition non seulement les indemnités mais aussi les pensions.

Le juge Malone a en conséquence accueilli l’appel de l’État et fait droit à la requête en jugement sommaire.

V. La question en litige

La pension d’invalidité reçue par l’appellant en vertu du *Régime de pensions du Canada* équivaut-elle au paiement d’une « *pension or compensation . . . in respect of the death, injury, damage or loss in respect of which the claim is made* », auquel cas son action serait irrecevable par application de l’art. 9 de la *Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif*?

VI. L’analyse

A. *Aperçu du régime d’invalidité prévu par le RPC*

La présente affaire porte sur une question d’interprétation législative très précise. Comme l’a indiqué le juge Malone de la Cour d’appel fédérale, il s’agit essentiellement de décider si l’expression « *in respect of* » a une portée suffisamment large pour que la pension accordée à l’appellant soit visée par l’art. 9. L’appellant a reçu une pension d’invalidité en vertu du RPC. L’article 9 de la *Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif* interdit toute poursuite contre l’État

if a pension or compensation has been paid or is payable out of the Consolidated Revenue Fund or out of any funds administered by an agency of the Crown in respect of the death, injury, damage or loss in respect of which the claim is made.

pour toute perte — notamment décès, blessures ou dommages — ouvrant droit au paiement d’une pension ou

indemnité sur le Trésor ou sur des fonds g r s par un organisme mandataire de l' tat. [Emphasis added.]

The text of the French version of this provision is worded in a different manner. But the effect is the same, which may reflect the different approaches to drafting in the official languages. It is noteworthy, however, that the previous French version of this section closely mirrored the English text (“... *si une pension ou une indemn t  a été pay e ou est payable . . . relativement à ce décès, ces blessures, dommages ou autres pertes*”, R.S.C. 1970, c. C-38, s. 4(1) (emphasis added)), while the current version is the product of a modification in the 1985 revision. The conclusion that the meaning must nevertheless be the same is bolstered by the authority of the *Statute Revision Act*, R.S.C. 1985, c. S-20, s. 6(e) and (f), providing that revisions of this sort will not change the substance of the enactment. The present French version of s. 9 immunizes the Crown from a cause of action “... *pour toute perte — notamment décès, blessures ou dommages — ouvrant droit au paiement d'une pension ou indemn t  . . .*” (“for any loss — in particular, for death, injury or damage — that gives rise to the payment of a pension or compensation”). The question, therefore, is whether a disability pension under the *Canada Pension Plan* is a pension paid “in respect of . . . death, injury, damage or loss in respect of which the claim is made”.

The pension in this case was awarded pursuant to the CPP which came into being in 1966. Most salaried Canadians are contributors to the CPP, although eligible persons employed in Quebec subscribe instead to a similar plan, the Quebec Pension Plan. Eligible persons make one half of the mandatory contributions based on their wage, while the person's employer must pay the other half of the contribution. Contributors are then entitled to apply for benefits, provided they meet the criteria set out in the CPP Act. The quantity of the benefit allowed will vary according to the class of benefit received, the length of time a contributor has made

indemnité sur le Trésor ou sur des fonds gérés par un organisme mandataire de l' tat. [Je souligne.]

La version française est formulée différemment de la version anglaise, mais son effet est le même, la différence de formulation reflétant les méthodes distinctes de rédaction l gislativ e appliquées pour chacune des langues officielles. Il convient toutefois de signaler que la version française antérieure de cette disposition, qui a été modifiée dans le cadre de la révision de 1985, suivait étroitement la formulation du texte anglais (« . . . si une pension ou une indemn t  a été payée ou est payable [. . .] relativement à ce décès, ces blessures, dommages ou autres pertes », S.R.C. 1970, ch. C-38, par. 4(1) (je souligne)). La conclusion que le sens n'a pas changé est renforcée par les dispositions des al. 6e) et f) de la *Loi sur la révision des lois*, L.R.C. 1985, ch. S-20, qui précisent que les révisions de forme apportées à un texte n'en modifient pas le fond. Aux termes de la version actuelle du texte français de l'art. 9, l'état est à l'abri des poursuites « . . . pour toute perte — notamment décès, blessures ou dommages — ouvrant droit au paiement d'une pension ou indemn t  . . . » (traduit littéralement en anglais ce passage se lirait ainsi : « *for any loss — in particular, for death, injury or damage — that gives rise to the payment of a pension or compensation* »). La question est donc de savoir si une pension d'invalidité versée en vertu du *Régime de pensions du Canada* est une pension versée « *in respect of . . . death, injury, damage or loss in respect of which the claim is made* ».

En l'espèce, la pension en cause a été accordée en vertu du RPC, qui a été mis en place en 1966. La plupart des salariés canadiens cotisent au RPC, quoique les personnes admissibles travaillant au Québec cotisent à un régime similaire, le Régime de rentes du Québec. Les personnes admissibles versent, en fonction de leur salaire, la moitié des cotisations obligatoires, tandis que leurs employeurs versent l'autre moitié. S'ils satisfont aux critères prescrits par la loi instituant le RPC, les cotisants ont le droit de réclamer des prestations, dont le montant dépend de la catégorie de prestation demand e, de la période pendant

13

14

contributions and the total amount of contributions made.

15 Benefits are paid under the CPP in several situations. The most common benefit is the CPP retirement pension. Survivor's benefits are also available to the surviving spouse or children of a contributor. The benefit class with which we are concerned in this appeal is the disability benefit.

16 The CPP pays benefits to disabled persons and their dependent children pursuant to s. 44 of the *Canada Pension Plan*. In order to receive these benefits, a person must apply for them and must generally meet three conditions. First, generally speaking, he or she must be under 65 years of age. Second, he or she must have contributed the minimum qualifying amount to the CPP for the minimum qualifying period. These figures vary according to situation and are subject to some exceptions, but the essential fact is that there is a minimum qualifying contribution and contributory period. Third, he or she must be "disabled".

17 Disability is defined at s. 42(2)(a) of the *Canada Pension Plan*. The section requires that a disability, in order to fulfil this criterion of eligibility for benefits, be both "severe and prolonged". These terms are defined thus in s. 42(2)(a):

(i) a disability is severe only if by reason thereof the person in respect of whom the determination is made is incapable regularly of pursuing any substantially gainful occupation, and

(ii) a disability is prolonged only if it is determined in prescribed manner that the disability is likely to be long continued and of indefinite duration or is likely to result in death.

Thus, the third requirement for receiving disability benefits under the CPP is that the contributor be unable to work, and likely to be unable to work for a long, indefinite period, because of his or her disability.

laquelle l'intéressé a cotisé et du total de ses cotisations.

Le RPC comporte différentes catégories de prestations. La plus courante est la pension de retraite. Il existe également des prestations aux survivants, que l'épouse ou les enfants d'un cotisant décédé peuvent réclamer. La catégorie de prestations en cause dans le présent pourvoi est la pension d'invalidité.

En vertu du RPC, des prestations sont versées aux personnes invalides et à leurs enfants à charge, conformément aux dispositions de l'art. 44 du *Régime de pensions du Canada*. La personne qui désire recevoir ces prestations doit présenter une demande à cet effet et elle doit généralement respecter les trois conditions suivantes. Premièrement, elle doit en général être âgée de moins de 65 ans. Deuxièmement, elle doit avoir cotisé une somme minimale au RPC, pendant la période minimale prescrite. Ces chiffres varient selon la situation et sont assortis d'exceptions, mais ce qu'il importe de retenir c'est qu'il existe une période cotisable minimale et qu'une somme minimale doit avoir été cotisée. Troisièmement, la personne doit être « invalide ».

L'alinéa 42(2)a) du *Régime de pensions du Canada* définit l'invalidité, précisant que, pour satisfaire à ce critère d'admissibilité aux prestations, l'intéressé doit souffrir d'une invalidité « grave et prolongée », termes qui sont définis ainsi au sous-al. 42(2)a) :

(i) une invalidité n'est grave que si elle rend la personne à laquelle se rapporte la déclaration régulièrement incapable de détenir une occupation véritablement rémunératrice,

(ii) une invalidité n'est prolongée que si elle est déclarée, de la manière prescrite, devoir vraisemblablement durer pendant une période longue, continue et indéfinie ou devoir entraîner vraisemblablement le décès.

Par conséquent, suivant la troisième condition d'admissibilité aux prestations d'invalidité prévues par le RPC, il faut que, en raison de son invalidité, le cotisant soit incapable de travailler pendant une période qui sera vraisemblablement longue et indéfinie.

CPP disability benefits are discontinued upon the contributor ceasing to be disabled, or upon the contributor turning 65, at which time he or she is moved to the CPP retirement pension. Thus, these benefits are awarded only so long as the contributor continues to meet the eligibility criteria.

B. Section 9 of the Crown Liability and Proceedings Act

I turn now to a consideration of the text of s. 9 of the *Crown Liability and Proceedings Act* before moving to the ultimate question, that is, whether the section, properly construed, captures the CPP disability benefit. The crux of the question is whether the section's description of pensions paid "in respect of . . . death, injury, damage or loss" encompasses the benefit. Within that context, the words of significance here are the words "in respect of".

This phrase, "in respect of", is clearly a broad one. In urging a broad approach to interpreting that phrase in s. 9, the respondent relies, as did the Federal Court of Appeal, on the following observations of Dickson J. (as he then was), interpreting the *Income Tax Act*, in *Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29, at p. 39:

The words "in respect of" are, in my opinion, words of the widest possible scope. They import such meanings as "in relation to", "with reference to" or "in connection with". The phrase "in respect of" is probably the widest of any expression intended to convey some connection between two related subject matters.

Dickson J.'s reading of these words has been more recently approved by this Court in *CanadianOxy Chemicals Ltd. v. Canada (Attorney General)*, [1999] 1 S.C.R. 743, at para. 16, interpreting s. 487(1) of the *Criminal Code*.

The Federal Court of Appeal has also relied on Dickson J.'s interpretation in another case interpreting s. 9 (then s. 4(1)) of the *Crown Liability Act*,

Le versement de prestations d'invalidité en vertu du RPC prend fin lorsque le cotisant cesse d'être invalide ou lorsqu'il atteint l'âge de 65 ans. Dans ce dernier cas, le cotisant commence à recevoir la pension de retraite du RPC. Par conséquent, les prestations d'invalidité ne sont versées au cotisant que tant et aussi longtemps qu'il satisfait aux critères d'admissibilité.

B. L'article 9 de la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif

Je vais maintenant examiner le texte de l'art. 9 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, avant de trancher la question fondamentale de savoir si, selon l'interprétation qu'il convient de lui donner, cette disposition vise les prestations d'invalidité prévues par le RPC. Il s'agit essentiellement de décider si cet avantage correspond à une pension versée « *in respect of* . . . *death, injury, damage or loss* ». Dans ce contexte, c'est la locution « *in respect of* » qui est importante.

L'expression « *in respect of* » a clairement une large portée. Au soutien de l'interprétation large de cette expression à l'art. 9, l'intimée invoque, à l'instar de la Cour d'appel fédérale, les observations suivantes qu'a faites le juge Dickson (plus tard Juge en chef du Canada) en interprétant une disposition de la *Loi de l'impôt sur le revenu* dans l'arrêt *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29, p. 39 :

À mon avis, les mots « quant à » [*in respect of*] ont la portée la plus large possible. Ils signifient, entre autres, « concernant », « relativement à » ou « par rapport à ». Parmi toutes les expressions qui servent à exprimer un lien quelconque entre deux sujets connexes, c'est probablement l'expression « quant à » qui est la plus large.

Plus récemment, dans l'arrêt *CanadianOxy Chemicals Ltd. c. Canada (Procureur général)*, [1999] 1 R.C.S. 743, par. 16, qui portait sur l'interprétation du par. 487(1) du *Code criminel*, notre Cour a approuvé la façon dont le juge Dickson a interprété ces mots.

Dans l'arrêt *Langille c. Canada (Ministre de l'Agriculture)*, précité, qui portait sur l'interprétation de l'art. 9 (alors le par. 4(1) de la *Loi sur la*

18

19

20

21

R.S.C. 1970, c. C-38), *Langille v. Canada (Minister of Agriculture)*, *supra*. In that case, a farmer brought an action against the Crown for damages after the Ministry of Agriculture destroyed his diseased farm animals in order to prevent the spread of disease. Compensation was paid to him directly from the Consolidated Revenue Fund in settlement of his losses. The Federal Court of Appeal found that s. 4(1) barred his action. The words “in respect of” were found to catch the compensation paid. Stone J.A. concluded, at p. 213, that:

[T]he broad reach of subsection 4(1) does include the damage or loss for which the respondents here claim on account of their destroyed animals. The compensation was paid “in respect of” “damage or loss” resulting from the destruction of the animals and the claim in the present action is also “in respect of” that same “damage or loss”. The only difference here is that respondents, by way of this action in tort, are seeking to enhance recovery in respect of that destruction beyond the level of the compensation they were paid in 1978 out of the Consolidated Revenue Fund.

22

It is fair to say, at the minimum, that the phrase “in respect of” signals an intent to convey a broad set of connections. The phrase is not, however, of infinite reach. Although I do not depart from Dickson J.’s view that “in respect of” is among the widest possible phrases that can be used to express connection between two legislative facts or circumstances, the inquiry is not concluded merely on the basis that the phrase is very broad.

23

The breadth and ambiguity of the words used to express the connection between the pension or compensation paid and the loss to which the payment relates is equally present in the French version. This is seen most clearly in the verb phrase connecting the loss to the pension, that is, “*ouvrant droit au paiement d’une pension ou indemnité*” (emphasis added). It is important to keep in mind the distinct manner in which Parliament has chosen to frame the section in the two languages. However, I would note, crucially, that it is the same connection — the link between the pension paid and the loss sustained —

responsabilité de la Couronne, S.R.C. 1970, ch. C-38), la Cour d’appel fédérale s’est elle aussi appuyée sur l’interprétation du juge Dickson. Dans cette affaire, un fermier avait intenté une action en dommages-intérêts contre l’État par suite de la destruction de ses animaux d’élevage malades par le ministère de l’Agriculture en vue d’empêcher propagation de la maladie. Une indemnité lui avait été versée directement sur le Trésor en dédommagement de ses pertes. La Cour d’appel fédérale a conclu que le par. 4(1) faisait obstacle à l’action. Elle a jugé que l’expression « relativement à » (« *in respect of* » dans la version anglaise) visait l’indemnité versée. Le juge Stone a conclu ainsi, à la p. 213 :

[L]a large portée du paragraphe 4(1) comprend certainement les dommages ou les pertes faisant l’objet de la demande portant sur leurs animaux détruits présentée par les intimés en l’espèce. L’indemnité a été payée « relativement à » des « dommages ou . . . pertes » résultant de la destruction des animaux et il s’agit dans la présente action d’une demande « relativement à » ces mêmes « dommages ou . . . pertes ». La seule différence est que les intimés cherchent en l’espèce au moyen de leur action délictuelle à obtenir à l’égard de ladite destruction une indemnité en sus de celle qui leur a été versée sur le Fonds du revenu consolidé en 1978.

On peut à tout le moins dire avec justesse que l’expression « *in respect of* » indique l’intention d’exprimer des rapports plutôt larges entre deux idées. Elle n’a toutefois pas une portée illimitée. Quoique je souscrive à l’opinion du juge Dickson selon laquelle cette expression est parmi les plus larges qui soient pour exprimer un lien entre deux circonstances ou faits mentionnés dans une loi, ce seul fait ne met pas fin à l’analyse.

Les mots utilisés en français pour exprimer le lien entre la pension ou l’indemnité et la perte à laquelle ce paiement se rapporte sont tout aussi larges et ambigus. Cela ressort très clairement du syntagme verbal rattachant la perte au paiement, savoir les mots « ouvrant droit au paiement d’une pension ou indemnité » (je souligne). Il est important de garder à l’esprit les styles de rédaction distincts que le législateur a choisi d’appliquer pour rédiger l’article en cause dans chacune des langues officielles. Je tiens toutefois à souligner que, fondamentalement, c’est le même rapport — à savoir le lien entre la

that Parliament has rendered somewhat obscure by the use of both “in respect of” and “*ouvrant droit*”. The distinct features of phrasing in each official version do not, in themselves, remedy the central ambiguity with which this appeal is concerned.

In both cases, we must not interpret words that are of a broad import taken by themselves without looking to the context in which the words are found. Indeed, the proper approach to statutory interpretation requires that we more carefully examine the wider context of s. 9 before settling on the correct view of its reach. In *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, in discussing the preferred approach to statutory interpretation, the Court stated, at para. 21:

... Elmer Driedger in *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983) best encapsulates the approach upon which I prefer to rely. He recognizes that statutory interpretation cannot be founded on the wording of the legislation alone. At p. 87 he states:

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

In my view, the nature and content of this approach, and the accuracy of Professor Driedger’s succinct formulation, have not changed. Accordingly, we cannot rely blindly on the fact that the words “in respect of” are words of broad meaning.

With this approach in mind, I take note that s. 9 refers to pensions and compensations that are made in respect of “*death, injury, damage or loss*”. The fact that the broad phrase “in respect of” is tied to this enumeration of events is of some significance. The ordinary sense of this list of words indicates that they are specific events to which liability could, but for the operation of s. 9, attach. That is, s. 9 envisions pensions and compensation paid because of an event of death, injury, damage or loss. This is consistent with, for instance, the destruction of cattle in *Langille, supra*. The compensation paid by the government in that case was in settlement of the

pension versée et la perte subie — que le législateur a exprimé de façon un peu obscure en utilisant les expressions « *in respect of* » et « *ouvrant droit* ». Les caractéristiques du libellé dans l’une et l’autre version ne remédient pas à l’ambiguïté centrale soulevée dans le présent pourvoi.

Dans les deux cas, nous ne devons pas interpréter des mots qui ont en soi une grande portée sans examiner le contexte dans lequel ils sont utilisés. De fait, conformément à la méthode d’interprétation législative qu’il convient d’adopter, nous devons examiner plus attentivement le contexte global de l’art. 9 avant de nous prononcer sur sa portée exacte. Dans l’arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, examinant la méthode d’interprétation législative à privilégier, notre Cour a déclaré ceci, au par. 21 :

... Elmer Driedger dans son ouvrage intitulé *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983) résume le mieux la méthode que je privilégie. Il reconnaît que l’interprétation législative ne peut pas être fondée sur le seul libellé du texte de loi. À la p. 87, il dit :

[TRADUCTION] 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’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur.

À mon avis, la nature et la teneur de cette méthode ainsi que la justesse de l’énoncé succinct du professeur Driedger n’ont pas changé. Par conséquent, nous ne pouvons pas nous appuyer aveuglément sur le fait que l’expression « *in respect of* » a un sens large.

Gardant cette méthode à l’esprit, je constate que l’art. 9 parle des pensions et des indemnités versées « *in respect of* » « *death, injury, damage or loss* ». Le lien entre l’expression générale « *in respect of* » et cette énumération d’événements n’est pas sans importance. Selon leur sens ordinaire, les mots de cette énumération sont des événements précis qui pourraient être sources de responsabilité, si ce n’était de l’application de l’art. 9. En d’autres termes, l’article 9 vise les cas où une pension ou indemnité est versée parce qu’il y a eu perte, notamment décès, blessures ou dommages, situation qui correspond, par exemple, à la destruction des bovins

24

25

loss of cattle suffered by the plaintiffs. The fact that the plaintiffs sought compensation of the same loss in tort was sufficient to show identity between the subject of the attempted claim and the subject of the compensation.

26

This example is consistent with a reading of the words “in respect of” in the context of the clause in which they appear. The fact that a pension must be in respect of some event of “death, injury, damage or loss” gives us a fuller understanding of the import of the words. What this broad, yet in itself imprecise, phrase means, can be understood by asking what kind of a thing the pension must be in respect of. We will have a different view of the precise scope of the phrase in this context from, for example, the context of the clause which follows in s. 9. The latter clause refers to “death, injury, damage or loss in respect of which the claim is made”. The breadth of the words “in respect of” when attached to the concept of a “claim” may be different from the breadth of the same words when attached to a series of events.

27

This interpretation is also consistent with the French version of the section. Actions that are barred are actions “*pour toute perte*”, or “for any loss”, “*notamment décès, blessures ou dommages*,” that is, “in particular, for death, injury or damage” where such a loss also gives rise to (“*ouvrant droit*”) the payment of a pension or compensation. In both the French and English versions of the statute, the key is to recognize that the loss the recovery of which is barred by the statute must be the same loss that creates an entitlement to the relevant pension or compensation. The enumeration of events as clearly explicates the meaning of “*perte*” in the French text as it does the meaning of “in respect of” in English.

dans l’arrêt *Langille*, précité. Dans cette affaire, le gouvernement a versé une indemnité pour dédommager les demandeurs de la perte de leurs bovins. Le fait que les demandeurs sollicitaient des dommages-intérêts pour la même perte dans leur action en responsabilité civile suffisait pour établir l’identité entre l’objet de leur action et celui de leur demande d’indemnité.

Cet exemple est compatible avec une interprétation de l’expression « *in respect of* » qui tient compte du contexte du membre de phrase dans lequel elle figure. La condition exigeant que la pension soit versée pour un événement constituant une « perte — notamment décès, blessures ou dommages » permet de mieux saisir la signification des mots « *in respect of* ». Il est possible de dégager le sens de cette expression générale — en soi imprécise — en se demandant pour quel genre de situations la pension doit être versée. Nous pouvons nous faire une meilleure idée de la portée précise de cette expression dans ce contexte en examinant, par exemple, le contexte de l’occurrence suivante de cette expression dans la version anglaise de l’art. 9, passage qui est rédigé ainsi : « *death, injury, damage or loss in respect of which the claim is made* ». La portée de la locution « *in respect of* » pourrait être différente lorsqu’elle est liée à la notion de « *claim* » plutôt qu’à une énumération d’événements.

Cette interprétation est également compatible avec la version française de l’article. Sont interdites les poursuites « pour toute perte » (selon la traduction littérale proposée plus tôt « *for any loss* »), « notamment décès, blessures ou dommages » (selon la traduction littérale proposée plus tôt « *in particular, for death, injury or damage* »), dans les cas où il s’agit également d’une perte « ouvrant droit » à une pension ou indemnité. Tant pour ce qui est de la version française que de la version anglaise de la loi, il importe de reconnaître que la perte dont l’indemnisation est écartée par la loi doit être la même que celle qui crée le droit à la pension ou à l’indemnité pertinente. L’énumération d’événements que comporte la disposition explicite tout autant le sens du mot « perte » dans le texte français que celui de l’expression « *in respect of* » dans le texte anglais.

In my view, the language in s. 9 of the *Crown Liability and Proceedings Act*, though broad, nonetheless requires that such a pension or compensation paid or payable as will bar an action against the Crown be made on the same factual basis as the action thereby barred. In other words, s. 9 reflects the sensible desire of Parliament to prevent double recovery for the same claim where the government is liable for misconduct but has already made a payment in respect thereof. That is to say, the section does not require that the pension or payment be in consideration or settlement of the relevant event, only that it be on the specific basis of the occurrence of that event that the payment is made.

This breadth is necessary to ensure that there is no Crown liability under ancillary heads of damages for an event already compensated. That is, a suit only claiming for pain and suffering, or for loss of enjoyment of life, could not be entertained in light of a pension falling within the purview of s. 9 merely because the claimed head of damages did not match the apparent head of damages compensated for in that pension. All damages arising out of the incident which entitles the person to a pension will be subsumed under s. 9, so long as that pension or compensation is given “in respect of”, or on the same basis as, the identical death, injury, damage or loss.

Although such comments are not determinative, I note that this view is consistent with comments made by the Minister of the day in debating the original *Crown Liability Act* in 1953. The Minister likened the type of pensions the receipt of which was intended to bar other actions to provincial worker’s compensation legislation, in which the right to sue was exchanged, as it were, for comprehensive administrative compensation (*House of Commons Debates*, vol. 4, 7th Sess., 21st Parl., March 26, 1953, at p. 3333).

À mon avis, bien que libellé en termes larges, l’art. 9 de la *Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif* n’en exige pas moins que, pour qu’elle fasse obstacle à une action contre l’État, la pension ou l’indemnité payée ou payable ait le même fondement factuel que l’action. En d’autres termes, l’article 9 traduit le désir rationnel du législateur d’empêcher la double indemnisation d’une même réclamation dans les cas où le gouvernement est responsable d’un acte fautif mais où il a déjà effectué un paiement à cet égard. Autrement dit, cette disposition n’exige pas que la pension ou le paiement soit versé en dédommagement de l’événement pertinent, mais uniquement que le fondement précis de leur versement soit l’existence de cet événement.

Cette large portée est nécessaire pour éviter que l’État ne soit tenu responsable, sous des chefs accessoires de dommages-intérêts, de l’événement pour lequel une indemnité a déjà été versée. Autrement dit, en cas de versement d’une pension tombant dans le champ d’application de l’art. 9, un tribunal ne saurait connaître d’une action dans laquelle on ne réclame des dommages-intérêts que pour douleurs et souffrances ou encore pour perte de jouissance de la vie, du seul fait que ce chef de dommage ne correspond pas à celui qui a apparemment été indemnisé par la pension. Tous les dommages découlant du fait ouvrant droit à pension sont visés par l’art. 9, dans la mesure où la pension ou l’indemnité est versée « *in respect of* » la même perte — notamment décès, blessure ou dommage — ou sur le même fondement.

Bien que ces remarques ne soient pas déterminantes, je souligne que l’opinion ainsi exprimée est compatible avec les commentaires faits par le ministre de l’époque, lors du débat de la première *Loi sur la responsabilité de la Couronne* en 1953. Le ministre a comparé les pensions censées faire obstacle à l’engagement d’actions en justice aux lois provinciales sur les accidents du travail, dans lesquelles le droit d’ester en justice a, pour ainsi dire, été échangé contre une indemnisation administrative complète (*Débats de la Chambre des communes*, vol. 4, 7^e sess. 21^e lég., 26 mars 1953, p. 3523).

28

29

30

C. Application to the Canada Pension Plan

31

Keeping in mind that s. 9 refers to pensions and compensations “in respect of” particular kinds of events, I am of the opinion that disability benefits under the CPP do not fall within its scope on the ordinary meaning of the words. I concede that the words “in respect of” may encompass more than direct compensation for loss. However, I do not believe that the CPP makes its payments on the same basis as s. 9 seems to require. That is, s. 9 contemplates payment in some manner contingent on the occurrence of an event of “death, injury, damage or loss”. A CPP disability benefit, by contrast, is not contingent on events at all, but on the present disabled condition of a qualified contributor under 65 years of age who makes an application for payment. Whether or not the present serious and long-term disability that entitles an otherwise qualified contributor to receive CPP disability benefits happens to be the result of “death, injury, damage or loss” is not relevant to the determination of eligibility. The only relevant question, assuming a person has met the conditions of eligibility with respect to age and contribution status, is the status of the applicant as disabled at the time the application is made.

32

The respondent argued that the pension is “in respect of” the injury that is the subject of the action in tort, since it is only “because” of the injuries suffered that the appellant was eligible for CPP disability benefits. This follows on the Federal Court of Appeal’s observation in this case that “in his own application for the CPP disability pension [Sarvanis] identified the cause of this injury as the accident which he suffered on that date” (para. 8). I disagree that this is a relevant fact to our understanding of the nature of the CPP benefit. Sarvanis’ explanation of the cause of his disability was only relevant as evidence for the determination by the government as to whether or not he actually was disabled at the

C. Application au Régime de pensions du Canada

Gardant à l’esprit qu’il parle de pensions et d’indemnités payées ou payables « *in respect of* » des événements particuliers, je suis d’avis que, eu égard au sens ordinaire des termes de cette disposition, l’art. 9 ne vise pas les prestations d’invalidité prévues par le RPC. Je concède que la locution « *in respect of* » peut viser davantage que l’indemnité versée directement à l’égard d’une perte. Cependant, je ne crois pas que les paiements effectués en vertu du RPC sont faits suivant un fondement identique à celui que l’art. 9 semble exiger. Autrement dit, l’article 9 envisage des paiements qui dépendent, d’une certaine manière, d’un événement constituant une « perte — notamment décès, blessures ou dommages ». À l’opposé, les prestations d’invalidité du RPC ne sont aucunement tributaires de quelque événement, mais dépendent plutôt du respect de la condition exigeant que le cotisant admissible et âgé de moins de 65 ans qui présente une demande de paiement soit invalide au moment de la demande. Pour décider de l’admissibilité, il n’est pas nécessaire de trancher la question de savoir si l’invalidité grave et prolongée dont souffre le cotisant par ailleurs admissible et qui lui donne droit de recevoir des prestations d’invalidité du RPC résulte de « toute perte — notamment décès, blessures ou dommages ». À supposer que le demandeur respecte les conditions d’admissibilité relatives à l’âge et aux cotisations, la seule question pertinente est celle de savoir s’il est invalide au moment de la demande.

L’intimée a prétendu que la pension était versée « *in respect of* » les blessures faisant l’objet de l’action en responsabilité civile, puisque c’est seulement [TRADUCTION] « en raison » de ces blessures que l’appelant était admissible aux prestations d’invalidité du RPC. Cet argument s’inspire de l’observation faite par la Cour d’appel fédérale en l’espèce et selon laquelle « dans sa propre demande de pension d’invalidité RPC, [Sarvanis] indiquait que la cause de la blessure était l’accident dont il était victime ce jour-là » (par. 8). Je ne peux accepter qu’il s’agisse là d’un fait pertinent pour bien comprendre la nature de la prestation prévue par le RPC. Les explications données par Sarvanis

time of the application, as well as in establishing the date on which he became eligible for benefits. It implies nothing about the contingency of such payments on an event of injury. It simply reveals that, in this case, the requisite disabled status of Sarvanis happened to be caused by an injury, rather than, for example, genetic factors.

This conclusion is bolstered by the context both of the CPP and other Acts awarding pensions that are caught by s. 9. To look first at the CPP, the clear purpose of the CPP disability benefits is to supplement the incomes of disabled Canadians who have difficulty meeting day-to-day expenses because of their inability to work, that is, their status as disabled. For this reason, it has already been held by this Court that CPP disability payments are not to be considered indemnity payments, and therefore that they are not to be deducted from tort damages compensating injuries that factually caused or contributed to the relevant disability. See *Canadian Pacific Ltd. v. Gill*, [1973] S.C.R. 654, at p. 670; *Cugliari, supra*. This rule is premised on the contractual or contributory nature of the CPP. Only contributors are eligible, at the outset, to receive benefits, provided that they then meet the requisite further conditions.

It is useful to contrast other statutes providing pensions or compensations that are clearly foreclosed by s. 9 of the *Crown Liability and Proceedings Act*. One example, already noted above, is the *Pension Act*. The *Pension Act* provides for pensions payable to members of the Canadian Forces who are injured in the line of duty. The current version of the *Pension Act* specifically refers to s. 9 at s. 111(2), referring to “action[s] that [are] not barred by virtue of section 9 of the *Crown Liability and Proceedings Act*” (S.C. 2000, c. 34, s. 42). The

quant à la cause de son invalidité n'étaient pertinentes qu'à titre d'élément de preuve permettant au gouvernement de déterminer s'il était vraiment invalide au moment de la présentation de sa demande et d'établir la date à laquelle il est devenu admissible aux prestations. Ces explications n'impliquent nullement que ces paiements sont conditionnels à une blessure. Elles révèlent simplement que, dans la présente affaire, l'invalidité que devait établir Sarvanis résultait d'une blessure plutôt que, par exemple, de facteurs génétiques.

Cette conclusion est étayée tant par le contexte du RPC que par celui des autres lois pourvoyant au paiement de pensions qui sont visées par l'art. 9. D'abord, pour ce qui concerne le RPC, les prestations d'invalidité prévues par ce programme ont clairement comme but d'augmenter les revenus des Canadiens invalides qui ont de la difficulté à faire face à leurs dépenses courantes en raison de leur incapacité à travailler, en d'autres mots de leur invalidité. Voilà pourquoi, dans une décision antérieure, notre Cour a jugé que les prestations d'invalidité ne doivent pas être considérées comme des versements indemnitaires et que, de ce fait, elles ne peuvent être déduites des dommages-intérêts accordés au terme d'une action en responsabilité civile pour indemniser le demandeur des blessures qui ont dans les faits causé l'invalidité pertinente ou y ont contribué. Voir *Canadian Pacific Ltée c. Gill*, [1973] R.C.S. 654, p. 670; *Cugliari*, précité. Cette règle repose sur la nature contractuelle ou contributive du RPC. Seuls les cotisants ont droit aux prestations d'invalidité, s'ils satisfont également aux autres conditions d'admissibilité.

Il est utile de mettre en contraste la loi instituant le RPC avec d'autres lois qui pourvoient au paiement de pensions ou d'indemnités et qui, par application de l'art. 9 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, excluent clairement l'engagement de toute poursuite. La *Loi sur les pensions*, qui a été mentionnée plus tôt, est une de ces lois. Elle pourvoit au paiement d'une pension aux membres des Forces canadiennes qui sont blessés au cours de leur service militaire. Au paragraphe 111(2) de la version actuelle de la *Loi*

former version of the *Pension Act*, also at s. 111, provided simply that:

No action or other proceeding lies against Her Majesty or against any officer, servant or agent of Her Majesty in respect of any injury or disease or aggravation thereof resulting in disability or death in any case where a pension is or may be awarded under this Act or any other Act in respect of the disability or death.

Similarly, the *Government Employees Compensation Act* provides, at s. 12:

Where an accident happens to an employee in the course of his employment under such circumstances as entitle him or his dependants to compensation under this Act, neither the employee nor any dependant of the employee has any claim against Her Majesty, or any officer, servant or agent of Her Majesty, other than for compensation under this Act.

The *Merchant Seamen Compensation Act*, R.S.C. 1985, c. M-6, contains a similar provision at s. 13.

35

The key difference among all three of these examples of pensions which, upon receipt or eligibility, do foreclose an action pursuant to s. 9 of the *Crown Liability and Proceedings Act* is not simply the fact that the bar is repeated in each particular statute. Rather, it is that in each case the crucial condition of eligibility is the occurrence of “death, injury, damage or loss”, and that it is because of that occurrence that the pension is received. For example, s. 21(1)(a) of the *Pension Act* provides that a pension is granted only “where a member of the forces suffers disability resulting from an injury or disease . . . that was attributable to or was incurred during . . . military service . . .” (emphasis added). Similarly, the *Government Employees Compensation Act* at s. 4(1)(a) provides benefits only where an employee:

sur les pensions, on mentionne expressément l’art. 9 dans le passage suivant : « [Les] action[s] non visée[s] par l’article 9 de la *Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif* » (L.C. 2000, ch. 34, art. 42). L’ancienne version de l’art. 111 de la *Loi sur les pensions* était simplement libellée ainsi :

Nulle action ou autre procédure n’est recevable contre Sa Majesté ni contre un fonctionnaire, préposé ou mandataire de Sa Majesté relativement à une blessure ou une maladie ou à son aggravation ayant entraîné une invalidité ou le décès dans tous cas où une pension est ou peut être accordée en vertu de la présente loi ou de toute autre loi, relativement à cette invalidité ou à ce décès.

De même, la *Loi sur l’indemnisation des agents de l’État* prévoit ce qui suit, à l’art. 12 :

L’agent de l’État ou les personnes à sa charge qui, par suite d’un accident du travail, ont droit à l’indemnité prévue par la présente loi ne peuvent exercer d’autre recours contre Sa Majesté ou un fonctionnaire, préposé ou mandataire de celle-ci pour cet accident.

La *Loi sur l’indemnisation des marins marchands*, L.R.C. 1985, ch. M-6, comporte, à l’art. 13, une disposition analogue.

La principale différence entre ces trois exemples de pensions — qui, dès que l’intéressé les reçoit ou y est admissible font effectivement obstacle à toute action, au même titre que l’art. 9 de la *Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif* — n’est pas simplement le fait que l’interdiction est répétée dans chaque loi, mais plutôt que, dans chaque cas, la condition d’admissibilité essentielle est qu’il se produise une « perte — notamment décès, blessures ou dommages », et que ce soit en raison de cet événement que la pension est reçue. Par exemple, l’al. 21(1)a) de la *Loi sur les pensions* précise qu’une pension est accordée seulement « aux membres des forces ou à leur égard [. . .] en cas d’invalidité causée par une blessure ou maladie [. . .] survenue au cours du service militaire ou attribuable à celui-ci » (je souligne). De même, l’al. 4(1)a) de la *Loi sur l’indemnisation des agents de l’État* permet le versement de prestations uniquement lorsque des agents de l’État sont :

(i) is caused personal injury by an accident arising out of and in the course of his employment, or

(ii) is disabled by reason of an industrial disease due to the nature of the employment;

That is, these pensions are paid on the same basis as a tort claim is, while the CPP is paid on the same basis as an insurance claim.

The interpretation adopted here is further bolstered by considering the context of the broader legislative purpose of the *Crown Liability and Proceedings Act* as a whole. This Act was passed in order to establish Crown liability, which had hitherto been blocked by the common law. Although it was passed prior to the establishment of the CPP, it would be surprising indeed if the *Canada Pension Plan*, and the quasi-contractual insurance scheme it created, were meant to nullify the increased exposure of the Crown liability legislation. Put another way, why would the *Crown Liability and Proceedings Act* explicitly give so much by removing the common law obstacle, yet tacitly take almost all of it away by the construction of the *Canada Pension Plan* advanced by the Crown? Given the mandatory nature of contribution to the CPP, such would be the effect of the reading of s. 9 urged by the respondent.

That Parliament most likely did not intend this outcome is also consistent with the absence of any explicit provision suggesting so in the *Canada Pension Plan*, measured alongside the clear provisions citing to, or replicating in substance, s. 9. Unlike the *Canada Pension Plan*, the Acts which do reproduce the bar of actions are comprehensive schemes designed to ensure the efficacious compensation of persons for their injuries and losses incurred in the public service.

Simply put, s. 9 of the *Crown Liability and Proceedings Act* establishes Crown immunity where the very event of death, injury, damage or loss that

(i) soit blessés dans un accident survenu par le fait ou à l'occasion de leur travail,

(ii) soit devenus invalides par suite d'une maladie professionnelle attribuable à la nature de leur travail;

En d'autres mots, ces pensions sont versées sur le même fondement que des dommages-intérêts au terme d'une action en responsabilité civile, alors que les sommes versées en vertu du RPC le sont sur le même fondement qu'une indemnité d'assurance.

L'interprétation retenue en l'espèce est renforcée par l'examen du contexte de l'objet général de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*. Cette loi a été votée afin d'établir la responsabilité de l'État, qui était jusque-là écartée par la common law. Bien qu'elle ait été adoptée avant la création du RPC, il serait plutôt étonnant que la loi instituant le RPC et le régime d'assurance quasi contractuel qu'elle a mis en place aient eu pour objectif de neutraliser le risque accru de responsabilité créé par la loi sur la responsabilité de l'État. Autrement dit, pourquoi cette dernière loi aurait-elle ouvert si grand la porte aux actions en responsabilité, en écartant l'obstacle que constituait la règle de common law, pour ensuite, si on retient l'interprétation du *Régime de pensions du Canada* avancée par l'État, refermer cette porte presque complètement? Compte tenu du caractère impératif des cotisations au RPC, c'est ce qui se produirait si l'interprétation de l'art. 9 préconisée par l'intimé était retenue.

Le fait que le législateur n'ait très vraisemblablement pas voulu ce résultat est également compatible avec l'absence de toute disposition explicite en ce sens dans le *Régime de pensions du Canada*, par comparaison avec les dispositions claires qui mentionnent l'art. 9 ou en reprennent l'essentiel. Contrairement au *Régime de pensions du Canada*, les lois qui reproduisent l'interdiction de toute action sont des régimes complets, conçus pour garantir l'indemnisation efficace des personnes ayant subi des blessures et des pertes dans l'exercice de leurs fonctions d'agents de l'État.

Tout simplement, l'article 9 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif* établit l'immunité de l'État lorsque la perte

36

37

38

forms the basis of the barred claim is the event that formed the basis of a pension or compensation award. The CPP, a contributory plan not contingent on death, injury, damage or loss, but rather on physical condition and on adequate quantum and duration of contribution, is a significantly different animal.

VII. Conclusion

39

For all of these reasons, I find that a disability benefit awarded under the *Canada Pension Plan* does not constitute a pension or compensation “in respect of . . . death, injury, damage or loss” for the purposes of s. 9 of the *Crown Liability and Proceedings Act*. Accordingly the appeal is allowed, the order of MacKay J. is restored, and the respondent’s motion for summary judgment is dismissed. The appellant should have his costs in this Court and in the courts below.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellant: Thomson, Rogers, Toronto.

Solicitor for the respondent: The Deputy Attorney General of Canada, Ottawa.

même — notamment décès, blessures ou dommages — qui constitue le fondement de l’action irrecevable est l’événement qui a fondé le paiement d’une pension ou d’une indemnité. La situation est très différente pour ce qui est du RPC, régime contributif dont les avantages sont accordés en fonction non pas de quelque perte — notamment décès, blessures ou dommages —, mais plutôt de l’état de santé du demandeur et du paiement de cotisations suffisantes pendant la période minimale prévue.

VII. Conclusion

Pour l’ensemble de ces motifs, je conclus que, pour l’application de l’art. 9 de la *Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif*, les prestations d’invalidité accordées en vertu du *Régime de pensions du Canada* ne constituent pas une pension ou une indemnité « *in respect of . . . death, injury, damage or loss* ». En conséquence, le pourvoi est accueilli, l’ordonnance du juge MacKay est rétablie et la requête en jugement sommaire présentée par l’intimée est rejetée. L’appelant a droit aux dépens tant devant notre Cour que devant les juridictions inférieures.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs de l’appelant : Thomson, Rogers, Toronto.

Procureur de l’intimée : Le sous-procureur général du Canada, Ottawa.