

COMMISSION ROYALE

CHARGÉE DE FAIRE ENQUÊTE SUR

LES PENSIONS ET LE RÉTABLISSEMENT

---

**RAPPORT DE LA PREMIÈRE PARTIE  
DE L'ENQUÊTE**

(Sujets indiqués dans le télégramme de l' A.V.G.G.)

---

Février, 1923



OTTAWA  
F. A. ACLAND  
IMPRIMEUR DE SA TRÈS EXCELLENTE MAJESTÉ LE ROI  
1923

## TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
ADRESSE, attributions et partie du parport.....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
INTRODUCTION .....	7— 11
Nature des plaintes et des questions soulevées.....	7— 9
Organisation et administration des pensions.....	9— 11
<b>DEUXIÈME PARTIE</b>	
PLAINTES RELATIVES À L'ARTICLE 11 DE LA LOI DES PENSIONS.....	12— 47
Principes gouvernant l'octroi des pensions canadiennes.....	12— 13
Définition des diverses classes d'invalidité.....	13— 14
Droits que le parlement avait l'intention d'accorder aux membres licenciés des F.E.C. en vertu de l'article 11 de la loi de 1919 et devrait-on modifier ces droits après la déclaration de la paix.....	15— 27
Interprétation de l'article 11 par la Commission des Pensions.....	15— 17
Divergence d'opinions quant au sens de l'article 11 et conclusion à ce sujet	17— 27
Termes de l'article 11 même.....	17— 19
Discussion en Chambre.....	19— 21
Portée probable .....	22— 23
Interprétation de l'article 11 par les officiers de la Commission des Pensions..	23— 25
Les droits des membres licenciés et de leurs dépendants se trouvaient-ils lésés par les amendements de 1920. et, dans l'affirmative, de quelle façon et pour quelles causes?.....	26— 27
Représentations de la Commission des Pensions faites devant le comité parlementaire de 1920 sur les effets des amendements de 1920.....	27— 33
Effet des amendements de 1920 et de 1921.....	36— 44
Cas lésés par les raisons incomplètes données au requérant pour le refus d'une pension .....	46— 47
Récapitulation et conclusions sur l'article 11.....	47— 51
<b>TROISIÈME PARTIE</b>	
PLAINTES RELATIVES À L'ARTICLE 25 (3) DE LA LOI DES PENSIONS.....	52— 86
Portée de l'article.....	52— 53
Divergence d'opinions quant au sens.....	53— 53
Règlement à l'effet qu'un soldat n'a aucun droit à une pension en vertu de l'article 25 (3) s'il n'est éligible en vertu de l'article 11.....	54— 72
Termes de l'article 25 (3).....	54— 58
Historique de l'article 25 (3).....	57— 60
Interprétation et politique suivie dès les débuts à ce sujet.....	61— 66
Le procès-verbal du 29 septembre 1921 a-t-il modifié l'interprétation de l'article 25 (3) et la politique suivie en conformité dudit article.....	67— 69
Nombre de cas affectés .....	69— 72
Règlement à l'effet que la pension cesse avec l'aggravation.....	72— 80
Termes de l'article 25 (3).....	72— 73
Politique suivie jusqu'à septembre 1921.....	73— 73
L'article "B" du procès-verbal du 29 septembre 1921 a-t-il changé la politique suivie .....	73— 78
Nombre de cas affectés.....	79— 79
Interprétation de l'expression invalidité "visible" dans les exceptions à l'article 25 (3).....	79— 79
Récapitulation et conclusions: article 25 (3).....	81— 85

## QUATRIÈME PARTIE

PLAINTES RELATIVES À LA LOI D'ASSURANCE DES ANCIENS SOLDATS.....	86—120
Historique de la loi et discussion devant les comités.....	86— 90
Politique d'administration aux débuts.....	86— 87
Circonstances qui ont amené un changement dans la politique d'administration établissant que le droit à l'assurance dépendait de l'état de santé du requérant	87—106
Récapitulation relative à l'assurance.....	109—113
Conclusions relatives à l'assurance.....	113—119

## CINQUIÈME PARTIE

PLAINTES RELATIVES À L'ATTITUDE ET À LA POLITIQUE D'ADMINISTRATION DE LA COM- MISSION DES PENSIONS .....	120—129
Nature de l'enquête sur des cas particuliers.....	120—121
Degré de preuve exigé du requérant.....	122—122
Valeur accordée aux témoignages et aux opinions des médecins qui ont vu les requérants .....	122—123
Absence de preuve corroborante sur les documents médicaux ou ailleurs.....	123—125
Symptômes subjectifs .....	124—125
Décisions non soumises aux commissaires des pensions.....	126—127
Assistance prêtée au requérant dans la revendication de ses droits.....	127—127
Politique générale .....	127—129

## SIXIÈME PARTIE

CONCLUSION .....	130—129
Circonstances qui ont accompagné l'envoi du télégramme.....	130—133
Faits importants et conclusions concernant les points que soulève le télé- gramme (en référant toujours aux parties précédentes de ce rapport)....	134—137
Récapitulation des mesures remédiatrices qui demanderont peut-être l'adoption d'une nouvelle loi.....	138—139

## À SON EXCELLENCE LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL

PLAISE À VOTRE EXCELLENCE,

Nous, les commissaires nommés par commission royale émise le 22 juillet 1922, conformément à l'arrêté du conseil C.P. 1525, de la même date, pour faire enquête:

Premièrement, sur les questions indiquées dans les plaintes faites par certains officiers de l'Association des Vétérans de la Grande Guerre et contenues dans le télégramme cité ci-après; et

Deuxièmement, sur certaines questions se rapportant aux pensions, au traitement médical et au rétablissement des vétérans canadiens et de leurs dépendants; et de rapporter nos conclusions;

avons l'honneur de présenter à Votre Excellence en conseil le rapport de la première partie de notre enquête, à savoir: la partie portant sur les questions indiquées dans lesdites plaintes.

L'objet de la première partie de ladite enquête est défini, au renvoi, dans les termes suivants:

“ Les questions dont on doit s'enquérir sont énumérées dans des plaintes faites par certains officiers de l'Association des Vétérans de la Grande Guerre et contenues dans un télégramme que les journaux ont publié. En voici le texte:

“ A la suite de récentes révélations autour de l'enquête parlementaire, nous accusons ouvertement la Commission des pensions d'une conspiration méprisante et de sang-froid pour priver les ex-soldats de droits que le Parlement leur avait antérieurement accordés. Il y a eu dissimulation délibérée, règlements secrets de pensions et d'assurance, contravention directe aux intentions du Parlement, et tentative délibérée de déguiser les faits au comité parlementaire actuel. C'est la culmination d'un programme antipathique d'une sévérité croissante ces mois derniers. Le président du comité a consenti à rouvrir la question, à cause de l'indignation exprimée par tous. Ce complot méprise les droits basiques des ex-soldats, annule en principe des privilèges établis, et entrave les efforts supplémentaires requis pour le rétablissement.”

Afin qu'il soit de consultation plus facile ce rapport a été divisé en six parties:

*Première partie.*—Introduction.

*Deuxième partie.*—Plaintes touchant l'article 11 de la Loi des pensions.

*Troisième partie.*—Plaintes touchant l'article 25 (3) de la Loi des Pensions.

*Quatrième partie.*—Plaintes touchant la Loi d'assurance des vétérans.

*Cinquième partie.*—Plaintes touchant la politique générale et le mode d'administration.

*Sixième partie.*—Conclusion.

# COMMISSION ROYALE

## CHARGÉE DE FAIRE ENQUÊTE SUR LES

# PENSIONS ET LE RÉTABLISSEMENT

### RAPPORT

DE LA

## PREMIÈRE PARTIE DE L'ENQUÊTE

### PREMIERE PARTIE

### INTRODUCTION

La Commission instituée par commission royale, comme il est mentionné plus haut, est désignée dans ce rapport par le mot "Commission". La Commission des pensions mentionnée dans le télégramme précité est la Commission des pensions pour le Canada et cet organisme est désigné dans le présent rapport par l'appellation "Commission des pensions".

La Commission s'est organisée et a tenu des séances publiques à Ottawa pendant vingt-neuf jours au cours des mois de juillet, août, septembre, octobre et novembre 1922. Les témoignages entendus couvrent 3.800 pages dactylographiées.

M. Gordon Henderson, avocat, représentait la Commission des pensions et, à la demande de l'A.V.G.G., la Commission nomma M. J. R. Bowler, avocat, pour la représenter. M. Henderson et M. Bowler assistèrent à toutes les séances et, en qualité de conseils, représentèrent la commission des pensions et l'A.V.G.G. respectivement.

Le télégramme était signé par M. C. G. MacNeil, secrétaire, bureau chef de l'Association des Vétérans de la Grande Guerre. Le dit télégramme fut porté à l'attention du comité parlementaire des pensions, assurance et rétablissement, siégeant à Ottawa et dont M. H. M. Marler, député, était le président. M. MacNeil comparut devant ce comité le 16 juin 1922 et soumit, par écrit, une explication des questions mentionnées au télégramme.

En conséquence des dépositions présentées à la dite séance du comité, le rapport de ce dernier présenté au parlement le 17 juin 1922 recommandait la nomination d'une commission chargée de s'enquérir des questions mentionnées au télégramme. La recommandation fut confirmée par l'arrêté du conseil précité. L'explication portant sur les questions mentionnées au télégramme soumise au comité parlementaire fut présentée à la commission au nom de l'A.V.G.G. Voici les principaux points que nous avons relevés :

"1. Que les règlements basés sur l'article 25 (3) de la Loi des Pensions ont été modifiés par la commission de manière à rendre nulle l'intention de cet article, et ainsi à annuler des pensions accordées dans le passé et à rejeter les demandes légitimes actuellement à l'étude.

2. Qu'en 1920 et 1921 on a appliqué aux anciens soldats des F.E.C. les modifications à l'article 11, contrairement à l'intention qu'avait le

parlement en les adoptant et contrairement aux promesses publiquement faites par les commissaires, refusant ainsi la pension à une classe nombreuses de dépendants.

3. Que des règlements furent secrètement adoptés en vertu desquels la commission assumait l'autorité de refuser les propositions d'assurances présentées aux termes de la Loi d'assurance des vétérans pour des raisons médicales, en dépit de la décision du parlement que cette assurance serait mise à la portée de tout proposant qualifié sans égard à l'état de sa santé ou à l'époque de sa demande.

4. Que les règlements susdits ont été illégalement cachés et que des décisions préjudiciables ont été prises sans que l'existence des règlements sur lesquels elles étaient appuyées n'en soit divulguée aux intéressés, ce qui a causé beaucoup de souffrance et de mécontentement.

5. Que la procédure générale de la commission faisait reposer le fardeau de la preuve, quant à l'imputabilité de l'invalidité sur l'aspirant pensionnaire, ce qui a eu pour résultat que les vétérans et leurs dépendants ont été privés de l'opportunité de prouver leurs droits.

6. Qu'à la suite de la revision par le bureau chef des décisions des examinateurs locaux les pensions ont été réduites contrairement à la procédure proclamée devant le comité permanent de la Chambre des Communes.

7. Qu'on a usé de sévérité excessive dans l'établissement des degrés d'incapacité. Cette attitude confirme jusqu'à un certain point le rapport que des instructions secrètes ont été données de réduire les pensions de toute façon possible

Comme le démontre le télégramme et l'explication précitée, une accusation très grave est portée contre la Commission des pensions relativement aux motifs qui ont influencé ses membres dans l'exercice de leurs fonctions, en leur qualité officielle.

La commission peut déclarer dès le début qu'il n'a pas été prouvé qu'il y eût conspiration, complot ou motif inavoué dans l'application de la Loi des pensions par la Commission des pensions et ses conseils. En tant que les accusations contenues dans le télégramme qui fait l'objet de cette enquête imputent des motifs mauvais ou inconvenants, la commission constate que la preuve n'a pas confirmé ces allégations.

De fait on a admis au cours de l'argumentation présentée au nom de l'A.V. G.G. que la preuve n'attestait pas que la Commission des pensions eut comploté ou intrigué pour faire les choses dont on se plaint, mais on prétendit que les faits dont on a démontré l'existence à l'époque de l'expédition du télégramme justifiaient la décision prise par M. MacNeil. La commission a déclaré à la fin de l'audience que les questions de conspiration et d'intrigue pouvait être entièrement écartées.

On a prétendu que puisqu'on avait disposé des allégations et imputations d'intention malhonnête il ne restait rien à faire à la commission, mais, on l'a fait remarquer à la fin de l'audience, la commission ne pouvait admettre que c'était là le seul aspect du problème qu'on l'avait chargée d'enquêter. Les attributions de la commission sont de s'enquérir, d'étudier et de rapporter ses conclusions. Mais même en l'absence d'intention malveillante, il reste à décider si les vétérans ont été, de fait, privés de leurs droits, comme on l'a indiqué, à décider aussi de la politique et de l'attitude adoptées par la Commission des pensions et des principes qui ont présidé à l'administration des pensions et de l'assurance par la Commission des pensions, en tant que ces choses ont été contestées. La commission fait rapport des faits établis à l'enquête et des conclusions qu'elles en a tirées.

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

Depuis l'adoption de la Loi de 1919 et depuis une période antérieure assez longue, la Commission des pensions se compose de trois membres. Il a été clairement établi à l'enquête que les témoignages visaient non les commissaires personnellement, mais les actes officiels de la commission comme corps publics.

Si on élimine les imputations de motifs inconvenants, le télégramme qui fait l'objet de cette enquête peut être étudié sous les aspects suivants:—

1. **LÉGISLATION RELATIVE AUX PENSIONS** et particulièrement

- (a) L'article 11 de la Loi des pensions (visant les pensions en général); et  
 (b) L'article 25 (3) concernant l'invalidité antérieure à l'enrôlement.

Rattachées à ces questions notons de la part prise par la Commission des pensions dans la rédaction et la promotion de la législation, ses déclarations quant à sa signification et ses effets et l'interprétation qu'elle a donnée aux lois après leur adoption et l'application qu'elle en a faite.

Les mentions que contient le télégramme des "droits antérieurement accordés par le parlement" dont on a privé les vétérans, des "règlements secrets de pensions en contravention directe des intentions du parlement" et de "l'annulation, en principe, des privilèges établis" sont amplifiés aux paragraphes 1 et 2 de l'explication.

2. *Loi d'assurance des vétérans*; comprenant l'administration de la loi par la Commission des pensions, qui agit en qualité d'agent du ministre des Finances, et particulièrement les circonstances qui ont amené le refus des demandes pour des raisons médicales, ce que l'on prétend être une déviation de l'intention de la loi et de l'interprétation qu'on en a donnée lors de son adoption.

En ce qui concerne ce chapitre, les mentions contenues relatives aux "règlements secrets" touchant l'assurance en contravention directe de l'intention du Parlement" et à "l'annulation en principe des privilèges établis", sont amplifiées aux paragraphes 3 et 4 de l'explication.

3. *Attitude générale et politique administrative* concernant les demandes de pension.

Relativement à ce chapitre, les mentions contenues au télégramme et affirmant que les vétérans ont été privés de leurs droits et que les sujets de plainte sont la "culminance d'un programme antipathique d'une sévérité croissante ces mois derniers", sont amplifiées aux paragraphes 5, 6 et 7 de l'explication.

La Commission se propose d'étudier les trois chapitres énumérés dans l'ordre indiqué.

ORGANISATION DES PENSIONS

On peut déclarer, de façon générale, qu'au 31 mars 1922, il y avait au Canada environ 65,000 pensionnaires. 45,000 étaient des vétérans mutilés et 20,000 des dépendants d'ex-soldats décédés. Le chiffre des pensions et des frais d'administration s'est élevé à près de \$35,000,000 pour l'exercice terminé le 31 mars 1922. Un grand nombre de ces pensions sont versées en raison d'invalidités permanentes de par leur nature, telles que les amputations, mais il y en a beaucoup plus qu'il faut reviser périodiquement parce que, avec le temps, l'invalidité peut augmenter ou diminuer en gravité. Les rapports indiquent qu'au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1922, les conseils de la Commission des pensions ont étudié les cas d'environ 40,000 vétérans ou dépendants canadiens, soit une moyenne de 125 à 150 par jour, et, en outre, ils ont fait des recommandations au ministère impérial des pensions au sujet d'environ 25,000 pensionnaires impériaux.

La Commission des pensions fut autorisée par arrêté du conseil le 3 juin 1916. Elle se composait alors, comme aujourd'hui, de trois commissaires. La Com-

mission des Pensions a été instituée par la Loi des pensions adoptées en 1919, L'octroi des pensions est exclusivement de son ressort et ses décisions ont finales.

Il ne reste en fonction aucun des commissaires originels. Le tableau suivant indique le personnel de la Commission depuis ses débuts et la durée des fonctions de chaque commissaire (Dossier p. 543) :

- 11- 9-16 à 14- 5-18, J. K. L. Ross, R. H. Labatt, J. L. Todd.
- 14 -5-18 " 9-12-18, J. K. L. Ross, J. L. Todd.
- 9-12-18 " 17- 2-19, J. K. L. Ross, J. L. Todd, J. Thompson.
- 17-12-19 " 14- 5-19, J. K. L. Ross, J. Thompson, E. Coristine.
- 14- 5-19 " 2- 8-19, J. Tompson, E. Coristine.
- 2-18-19 " 18- 8-20, J. Thompson, E, Coristine, J. W. Margeson.
- 18- 8 20 " 1-12-21, J. Thompson, J. W. Margeson, E. G. Davis.
- 2-12-21 " ce jour, J. Thompson, E. G. Davis, J. McQuay.

Jusqu'au 1er janvier 1921, la Commission des pensions comprenait les trois commissaires eux-mêmes et environ une dizaine de médecins-conseils adjoints ainsi que le personnel de commis du bureau chef. Il y avait une douzaine de bureaux régionaux, chacun dirigé par un directeur local; le personnel de ces bureaux se composait de 250 employés environ. Les examens se faisaient aux bureaux régionaux par les examinateurs médicaux des pensions; ils étaient révisés par les médecins-conseils adjoints aux quartiers généraux. Le ministère du Rétablissement des Soldats dans la vie civile a maintenu des hôpitaux et un personnel régional afin d'accorder le traitement médical aux intéressés.

Conformément à l'arrêté du conseil C.P. 2936, l'organisation régionale de la Commission des pensions fut, le 1er janvier 1921, absorbée par l'organisation régionale du ministère du R.S.V.C., avec l'entente, telle qu'exprimée dans l'arrêté du conseil, que

" Les chefs généraux du ministère du Rétablissement des Soldats dans la vie civile, qui comprennent le sous-directeur et le directeur général médical, entreraient en rapports directs avec la Commission des pensions à Ottawa pour tout ce qui a trait aux pensions, et recevraient leurs instructions par l'intermédiaire des fonctionnaires compétents de la Commission des pensions."

Les bureaux régionaux de pensions furent fermés. Les examinateurs médicaux locaux passèrent de la Commission des pensions au ministère du R.S.V.C., mais la Commission des pensions conservait l'autorité d'émettre des instructions sur les questions de pensions, lesquelles, au lieu d'être communiquées aux examinateurs médicaux par l'entremise des bureaux régionaux des pensions, étaient transmises au directeur médical régional et par son intermédiaire aux examinateurs médicaux des pensions.

En vertu de l'arrêté du conseil C.P. 1187, une autre absorption fut effectuée le 1er avril 1921. Le personnel du bureau chef de la Commission des pensions fut transféré au ministère du R.S.V.C., sous réserve que la Commission des pensions

" continue à exercer le pouvoir et l'autorité nécessaires en matière de distribution, de renouvellement et d'adjudication des pensions ".

L'effet de cette mesure fut de transférer le personnel de médecins-conseil adjoints des quartiers généraux de la Commission des pensions au ministère du R.S.V.C. Subséquentement, aux termes de l'arrêté du conseil C.P. 2722, en date du 17 août 1921, les médecins-conseils adjoints des quartiers généraux furent replacés sous l'autorité de la Commission des pensions. Conséquemment depuis le 17 août 1921, la Commission des pensions comprend les trois commissaires, quelque dix médecins-conseils adjoints, le secrétariat et le personnel des écritures.



DOC. PARLEMENTAIRE No 154

Le docteur Belton dirigeait le personnel des médecins-conseils adjoints employés au bureau chef de la Commission des pensions, mais peu après la fusion on constata l'inutilité de la charge de médecin-conseil en chef et le docteur Belton fut nommé examinateur médical à Toronto. Plus tard au cours de la même année (1921) le docteur Arnold, qui occupait le poste de directeur des services médicaux au ministère du R.S.V.S., fut nommé médecin-conseil en chef de la Commission des pensions avec juridiction sur les médecins-conseils adjoints employés au bureau chef de la Commission des pensions. Il continua à diriger les examinateurs médicaux régionaux du ministère du R.S.V.C. à titre de directeur des services médicaux du ministère du R.S.V.C.

Voici la procédure suivie par les aspirants pensionnaires (Dossier, p. 290 et suivantes) :

L'aspirant pensionnaire adresse généralement sa demande à l'unité du ministère du R.S.V.C. la plus commodément située. Le pétitionnaire qui se présente pour la première fois au bureau du ministère du R.S.V.C. est renvoyé aux examinateurs médicaux de ce bureau. Il expose sa réclamation et si l'examineur médical des pensions croit qu'il a établi son droit virtuel ou possible à la pension il demande au bureau chef des détails sur le dossier médical et militaire du pétitionnaire, l'examine et adresse son rapport à la Commission des pensions. Ce rapport décrit l'état du pétitionnaire, exprime l'opinion de l'examineur médical quant au pourcentage de son incapacité totale, le pourcentage de son incapacité pensionnable et l'imputabilité de cette dernière au service militaire. L'examineur médical signe le rapport au nom du directeur médical du ministère du R.S.V.C. Ce dernier n'intervient en aucune façon. La division de la correspondance reçoit le rapport à Ottawa, où un commis en prend connaissance et, constatant qu'il contient une "demande de pension", l'expédie à la Commission des pensions. Des employés subalternes de ce bureau le dirige, suivant sa nature, vers l'un des dix médecins-conseils adjoints. Par exemple, s'il contient une plainte il est passé à A, s'il s'agit d'une névrose il va à B, pour une blessure on le passe à C, et ainsi de suite. A, B ou C revoit le dossier et communique avec le directeur médical régional, soit pour obtenir de plus amples renseignements ou pour indiquer la décision du bureau chef. Excepté dans de très rares cas, c'est le médecin-conseil adjoint qui formule la décision, sans même consulter la Commission des pensions. Les médecins-conseils adjoints rédigent et signent les lettres eux-mêmes "pour le secrétaire de la Commission des pensions".

Si le pétitionnaire écrit au bureau régional du ministère du R.S.V.C., au lieu de s'y présenter en personne, il est prié de se présenter au directeur médical régional du bureau du ministère du R.S.V.S. le plus rapproché ou, si à cause de la distance la chose est difficile, à un médecin désigné dans le voisinage de la demeure du pétitionnaire. Ce médecin examine le pétitionnaire et, si son rapport au bureau régional du ministère du R.S.V.C. le justifie, on fait venir le dossier d'Ottawa et on fait examiner le pétitionnaire par les examinateurs médicaux des pensions, et le rapport est expédié et étudié de la façon précitée.

## DEUXIEME PARTIE

## PLAINTES RELATIVES À L'ARTICLE 11 DE LA LOI DES PENSIONS

## QUESTIONS A ETUDIER

L'A.V.G.G. fait les déclarations suivantes en explication de son télégramme:

“Qu'en 1920 et 1921 des modifications apportées à l'article 11 ont été appliquées aux ex-membres des F.E.C. contrairement à l'intention visée par le Parlement en acceptant ces modifications et aux déclarations faites publiquement par les Commissaires, ainsi privant de pension une nombreuse catégorie de dépendants”.

La Loi des pensions de 1919 est la première loi adoptée au sujet des pensions payables à cause de la grande guerre. Antérieurement à 1919 les pensions de guerre étaient payées en vertu d'arrêtés du conseil. La loi de 1919 vise à la coordination de ces divers arrêtés du conseil et à leur fusion sous forme de loi, en adoptant les principes généraux qui étaient alors appliqués.

L'article 11 est l'article principal de la loi de 1919. Il autorise le paiement des pensions et spécifie les cas qui y ont droit.

Les questions soulevées par rapport à l'article 11 sont:

(1) Quels sont les droits que le Parlement avait l'intention d'accorder aux membres licenciés des F.E.C. et à leurs dépendants, en vertu de l'article 11 de la loi de 1919, — et ce qui importe d'avantage — devait-on modifier ces droits après la déclaration de la paix.

(2) Ces droits ont-ils été lésés par les modifications de 1920 et 1921, ou par l'interprétation qu'en a faite la Commission, et dans l'affirmative jusqu'à quel point, et par rapport à quelles catégories?

(3) La Commission des pensions a-t-elle soutenu que ces droits ne seraient pas lésés par les modifications de 1920 et 1921?

## PRINCIPES GÉNÉRAUX CONCERNANT LES PENSIONS ET L'INVALIDITÉ

Avant d'entreprendre l'étude de ces questions il est bon de se renseigner sur les principes généraux d'après lesquels les pensions canadiennes sont accordées, et aussi sur ce qu'on entend par invalidité.

## LES DEUX PRINCIPES GOUVERNANT D'OCTROI DES PENSIONS CANADIENNES

Il y a deux principes distincts gouvernant l'octroi des pensions accordées en vertu de la loi de 1919; et ces pensions sont accordées d'après l'un ou l'autre de ces principes.

(1) Le principe proprement dit “Principe de l'assurance”. D'après ce principe on pensionnait les ex-membres des forces non seulement par suite d'invalidité “attribuable au service militaire”, mais aussi pour toute invalidité “contractée en” service. Le Canada a assuré ses soldats contre toutes les invalidités contractées par eux pendant leur service, que l'invalidité ait ou n'ait pas été d'une façon quelconque causée réellement par le service. Par exemple, en vertu du Principe de l'assurance, on accordait une pension au soldat qu'il ait été rendu invalide soit par un obus ennemi ou par une écharde enfoncée dans la main en s'amusant à couper du bois, pourvu que l'accident arrive pendant le service; et en cas de maladie, il avait également droit à une pension que l'inva-

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

l'invalidité soit le résultat d'une maladie contractée dans les tranchées, ou de toute maladie ordinaire de temps de paix, contractée durant son service, bien que le service lui-même n'y soit pour rien.

(2) L'autre principe est "le principe du service", en vertu duquel on accorde des pensions seulement lorsque l'invalidité est attribuable au service militaire, c'est-à-dire, est causée par le service militaire lui-même ou résulte de ce service.

On prétend que les membres licenciés des F.E.C. et leurs dépendants étaient pensionnés d'après le principe de l'assurance et que la Commission des pensions a déclaré en présence du comité parlementaire de 1920 que les modifications de 1920, en vertu desquelles "le principe du service" a été adopté, ne s'appliquaient qu'aux troupes permanentes et autres faisant du service en temps de paix, mais que nonobstant cette déclaration ledit "principe du service" a été appliqué aux membres licenciés des F.E.C. et à leurs dépendants.

En conséquence les cas qui sont censés avoir été lésés ne comprennent que ceux qui réclament des pensions pour invalidité ou décès à la suite d'événements survenus pendant le service, mais non causés par le service militaire.

#### SIGNIFICATION DU MOT INVALIDITÉ

La loi de 1919 définit l'expression "invalidité" comme suit: "une blessure, lésion ou maladie", mais cette définition ne donne pas une idée exacte de l'expression telle qu'appliquée aux pensions canadiennes. Une blessure, lésion ou maladie peut être entièrement guérie, et ainsi ne causer aucune invalidité. L'état, s'il existe, qui donne droit à une pension est la perte de capacité subie par suite de la blessure, lésion ou maladie. La Commission des Pensions ne s'est jamais conformée à l'interprétation littérale de la définition contenue dans la loi de 1919, et accorde les pensions non pour la blessure ou la maladie elle-même, mais plutôt pour l'incapacité causée par la blessure ou la maladie elle-même. En 1920 on modifia la définition de manière à la rendre conforme à cette idée, et l'expression invalidité a été définie comme suit:

"La perte ou l'amoindrissement de la faculté de vouloir et de faire normalement des actes d'ordre physique ou mental."

Ainsi, pour avoir droit à une pension le soldat doit non seulement avoir été atteint d'une blessure, lésion ou maladie, mais souffrir d'une invalidité.

*Imputabilité de l'Invalidité au Service Militaire:*—La question importante à ce sujet a toujours été de savoir si l'invalidité était attribuable au service, et sa solution a été, et est encore un problème des plus difficiles et des plus embarrassants à résoudre pour la Commission.

*Invalidité apparente au licenciement:*—Si l'état d'invalidité est apparente au moment du licenciement, il est évident qu'elle a dû se développer pendant le service (excepté dans le cas où le mal aurait été présent lors de l'enrôlement).

*Invalidité non apparente au licenciement:*—Cependant, si le soldat est classé A1 au moment du licenciement et que plus tard une invalidité se fait sentir, il faut déterminer si c'est une nouvelle maladie ou plutôt le développement d'un malaise léger qui existait au moment du licenciement, et n'a pas alors été remarqué.

*Invalidité apparaissant après le licenciement qui est évidemment continue:*—Si tel est le cas, alors l'invalidité donne droit à une pension du fait

que, quoique les documents relatifs au licenciement le porte dans la classe A1, le soldat souffrait réellement ou était atteint de l'invalidité lors de son licenciement. Il s'en suit donc que la preuve irréfutable, pour les cas d'invalidité apparaissant après le licenciement, s'est toujours résumée à ceci "l'invalidité apparente maintenant a-t-elle existé continuellement à un degré quelconque, même faiblement, depuis le moment du licenciement". Dans l'affirmative, pour les fins de pensions et de fait l'invalidité était censé avoir été contractée pendant le service.

*Invalidité apparaissant après le service qui n'est pas évidemment continue (Cas d'invalidité Interrompue).—*Il existe une catégorie de soldats licenciés dont il sera souvent question par rapport à l'article 11, et qui, prétend-on, ont eu à souffrir des modifications de 1920. Cette catégorie est illustrée par le cas du soldat qui devient invalide pendant son service, est apparemment guéri au moment du licenciement, et chez qui le mal apparaît subséquemment. Il semble que chez ces cas l'invalidité est réellement continue à un faible degré du moins, parce que la cause de la "récidive" est toujours présente—mais la Commission des Pensions prétend que depuis les modifications de 1920, même si l'invalidité présente est attribuable à quelque chose survenue pendant le service, il y a interruption dans la continuité de l'invalidité et la pension est refusée à moins que l'on puisse démontrer que l'état d'invalidité existait au moment du licenciement. Elle déclare qu'il ne suffit pas de prouver qu'il y avait quelque chose au moment du licenciement qui cause subséquemment l'invalidité, à moins que ce "quelque chose" soit un état réel d'invalidité par lui-même.

*Invalidité Prohibitive.—*Il y a aussi des cas où le soldat jouit, au moment du licenciement, des mêmes capacités physiques et mentales qu'autrefois, mais où, tout en étant capable de se servir de ces capacités, il est tout à fait inopportun de le faire à cause des mauvais effets susceptibles de se produire chez lui par suite de la présence d'un mal latent attribuable au service militaire. Cet état a été reconnu comme une invalidité et désigné dans la preuve comme une invalidité prohibitive.

*Sommaire relatif à l'Invalidité:—(a)* Une invalidité n'est pas simplement une blessure, lésion ou maladie, mais un état d'invalidité qui en résulte.

*(b)* Une invalidité est "contractée" ou "soufferte", ou "causée" lorsque l'amoidrissement de la capacité normale de l'individu existe d'abord réellement, peu importe à quel degré, et les développements subséquents seront peut-être la meilleure preuve de l'existence réelle d'une invalidité antérieure non découverte.

*(c)* En conséquence on peut démontrer qu'une invalidité se faisant sentir maintenant ou dont on se plaint pour la première fois a été contractée" ou "soufferte" ou "causée" il y a longtemps en démontrant que ce n'est que le développement d'une invalidité qui a été continuellement présente.

*(d)* D'après la Commission des pensions, la question importante dans les cas du Principe de l'Assurance, depuis l'adoption des modifications de 1920 consiste à savoir si "l'invalidité" existait au moment du licenciement.

*(e)* Les cas d'invalidité interrompue sont la preuve qu'une blessure au service et une réapparition des suites de cette blessure après le licenciement ne suffisent pas pour donner droit à une pension—le requérant doit démontrer qu'une invalidité au sens d'un état d'invalidité existait lors du licenciement.

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

## ÉTUDES DES QUESTIONS

Procédant à l'étude des questions susmentionnées:—

- (1) *Quels sont les droits que le Parlement avait l'intention d'accorder aux membres licenciés des F.E.C. et à leurs dépendants, en vertu de l'article 11 de la Loi 1919, et devait-on modifier ces droits après la déclaration de la paix.*

Pour répondre à cette question il est nécessaire d'étudier le premier paragraphe de l'article 11, et aussi la deuxième clause conditionnelle de cet article. Il sera nécessaire, en ce qui concerne un autre aspect de la question, de voir ce qui a été dit au Parlement lors du passage de cette loi, et l'interprétation faite de cet article par les intéressés.

L'article 11 de la loi originale, 1919, se lit comme suit:

11. (Première clause). (1) "La Commission doit accorder les pensions aux membres ou relativement aux membres des forces devenus *invalides*, conformément aux taux énoncés dans l'Annexe A de la présente loi, et relativement aux membres des forces qui sont décédés, conformément aux taux énoncés dans l'Annexe B de la présente loi, lorsque l'invalidité ou le décès au sujet desquels la demande de pension est faite pouvait être attribuée au service militaire ou que l'invalidité a été causée ou aggravée par le service militaire."

(Première condition). (Néanmoins, lorsqu'un membre des forces est en congé, il n'a pas droit à une pension à moins que l'invalidité ou le décès ne soit attribuable au service militaire.)

(Deuxième condition). Néanmoins, de plus, lorsqu'un membre des forces a contracté une invalidité ou est décédé après la déclaration de la paix nulle pension ne doit être payée, à moins que cette invalidité n'ait été contractée ou aggravée ou que ce décès ne soit survenu en conséquence directe au service militaire."

## INTERPRÉTATION DONNÉE DE L'ARTICLE 11 PAR LA COMMISSION DES PENSIONS

D'après les témoignages rendus, il appert que la Commission des Pensions considérait que, jusqu'à la date de la déclaration de la paix, le premier paragraphe de l'article 11 comprenait les catégories suivantes comme ayant droit à une pension pour invalidité ou décès:

*Invalidités.*—(1) Ceux qui souffrent d'un invalidité qui est "attribuable au service". (Principe du service).

NOTE.—Il n'y a pas de plainte quant à l'interprétation donnée de cet article au sujet de cette catégorie. Si le soldat licencié peut établir que l'invalidité a été causée par le service, peu importe lorsque l'invalidité survient, il a droit à une pension.

(2) Ceux qui souffrent d'un invalidité qui a été "contractée ou aggravée pendant" le service (Principe de l'Assurance).

Il y a deux catégories chez ceux-ci, savoir:

(a) Invalidité apparente au licenciement.

(b) Invalidité survenant après le licenciement.

Cette dernière catégorie renferme les cas difficiles. Elle devrait, à la lumière du règlement établi par la Commission des Pensions, être divisée en deux sous-catégories:

(i) *Cas d'invalidité continue* i.e. ceux qui peuvent démontrer que l'invalidité apparue après le licenciement a réellement été "contractée pendant le service, en établissant que l'état d'invalidité a été continuellement présente depuis le moment du licenciement, quoique peut-être à un degré très faible.

Cette catégorie a droit à une pension parce que l'invalidité a réellement été "contractée pendant" le service.

(ii) *Cas d'invalidité non continue ou "interrompue"* i.e. ceux qui sont atteints d'une invalidité apparaissant après le licenciement, attribuable à un événement survenu pendant le service, et non causé par le service lui-même, mais qui ne peuvent pas établir qu'ils étaient réellement atteints d'une invalidité lors du licenciement. En d'autres termes, une réapparition ou récidive d'une invalidité de temps de guerre, sans invalidité dans l'intervalle.

La Commission des Pensions était d'avis que les cas où il y avait interruption dans l'invalidité avaient droit à une pension en vertu du premier paragraphe de l'article 11 de la Loi de 1919, mais comme on le verra plus loin, elle prétend que les modifications de 1920 leur enlèvent ce droit. (Voir état déposé par la Commission des Pensions à l'Enquête EX H.D.D. "A").

NOTE.—L'emploi du mot "contractée" dans la loi n'établit pas clairement que l'invalidité doit être continue pour donner droit à une pension. Si une invalidité apparaît soudainement ou se développe après le licenciement, et s'il est démontré qu'elle est attribuable à quelque chose survenue pendant le service, alors il semble que l'invalidité a été "contractée" pendant le service. En d'autres termes, l'invalidité n'est pas "contractée" au moment où l'état d'invalidité se développe, mais plutôt lorsqu'il se produit un événement "susceptible" de faire développer une invalidité chez le soldat. Ce doit être sur cette interprétation du mot "contractée" que l'on se basait pour accorder une pension aux "cas d'invalidité interrompue", comme on l'a fait jusqu'au moment de l'adoption des modifications de 1920, parce que c'est l'absence d'invalidité au licenciement qui distingue ces cas des autres. D'un autre côté il est fort possible qu'une interprétation stricte de la Loi prive ces cas de pensions parce qu'il n'existe pas d'invalidité au moment du licenciement, mais la Commission a supposé que des pensions seraient accordées à cause de la déclaration faite par la Commission des Pensions (EX. H.D.D. "A") à l'effet qu'une telle invalidité apparaissant avant le 1er septembre 1920 donnait droit à une pension.

Comme on le verra les "cas d'invalidité continue" se distinguent par très peu de chose des "cas d'invalidité interrompue". Il suffit de la décision de la Commission des Pensions, sur l'avis de son médecin-conseil, ou sur toute autre preuve suffisante démontrant l'existence d'un état d'invalidité lors du licenciement, peu importe la gravité ou la visibilité de cet état, pour faire passer un cas d'invalidité interrompue" à la catégorie de "l'invalidité continue". C'est cela qui fait disparaître "l'interruption" dans la chaîne de continuité.

*Décès.*—Des pensions étaient accordées au dépendant lorsque le décès était "attribué" au service militaire ou résultait d'une maladie "contractée" ou "aggravée" pendant le service.

La Commission des Pensions prétend que ceci veut dire que la veuve ou tout autre dépendant a droit à une pension si:

- (a) le décès est "attribuable au" service, i.e. lorsque le service militaire lui-même cause ou est une cause de décès (Principe du service) ou si
- (b) le décès résulte d'une invalidité "contractée" ou "aggravée" pendant le service, i.e. une invalidité qui, tout en n'ayant aucun rapport avec le service militaire, est survenue pendant le service (Principe de l'Assurance).

Cette dernière catégorie renferme les autres cas qui prétendent avoir été lésés par les modifications de 1920. On désignera les cas de cette catégorie sous le nom de "Réclamations de dépendants à la suite de décès résultant d'invalidités "contractée pendant le service".

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

## DIVERGENCES D'OPINIONS QUANT AU SENS DE L'ARTICLE 11

Ce qui précède est l'exposition des droits reconnus par la Commission des Pensions aux soldats licenciés et à leurs dépendants en vertu du 1er paragraphe de l'article 11. Mais la Commission prétend maintenant que, en ce qui concerne les "cas d'invalidité interrompue" et les "cas des dépendants", le "Principe de l'Assurance" ne s'appliquait que jusqu'à la date de la déclaration de la paix, et que le "Principe du service" devait s'appliquer à tous les cas de décès ou d'invalidité survenus après cette date. Elle prétend que telle est l'effet de la deuxième clause conditionnelle de l'article 11 qui a été citée plus haute. Cette clause sera étudiée plus longuement ci-après.

D'un autre côté, l'A.V.G.G. déclare que les droits susmentionnés ont été accordés par le Parlement aux membres licenciés des F.E.C. et à leurs dépendants sans intention de les leur enlever plus tard, et que la deuxième clause constitutionnelle avec son "principe du service" ne devait s'appliquer qu'à ceux qui étaient en service à la date de la déclaration de la paix, c'est-à-dire à ceux qui décidèrent de rester dans l'armée en temps de paix.

Il importe de déterminer quelle est la bonne de ces deux interprétations; l'A.V.G.G. prétend que les modifications de 1920 ont changé la loi en privant ces deux catégories des avantages du "Principe de l'Assurance" après le 1er septembre 1920, mais si, comme l'affirme la Commission des Pensions, la Loi de 1919 les excluait déjà à partir de la date de la déclaration de la paix, alors le seul changement apporté par la loi de 1920 se trouve dans la détermination d'une date fixe pour cette exclusion, tandis que d'après la loi de 1919 la date dépend de la déclaration de la paix.

L'A.V.G.G. dit que l'exactitude de son affirmation, à l'effet que la deuxième clause conditionnelle de l'article 11 n'avait pas l'intention ou pour but de léser les droits des soldats licenciés des F.E.C. et de leurs dépendants; est démontrée par:

- (1) La loi elle-même;
- (2) La discussion en Chambre;
- (3) L'absence de toute raison apparente justifiant cette discrimination contre un soldat ou ses dépendants simplement parce que l'invalidité ou le décès est survenu après une certaine date, lorsque l'invalidité ou le décès a les mêmes relations au service militaire et a été causé dans les mêmes conditions qu'une invalidité ou un décès survenu avant cette date.

Dans la deuxième question à l'étude il s'agit de déterminer si les droits des membres licenciés des F.E.C. et de leurs dépendants ont été lésés par les modifications de 1920, et il est évident qu'avant de pouvoir trouver une solution à cette question il faut tout d'abord voir quels sont les droits accordés en vertu de l'article 11 de la loi de 1919:

Prenons d'abord les points soulevés par l'A.V.G.G.:

1. *Quelle est la signification de la loi de 1919 elle-même? La deuxième clause conditionnelle de l'article 11 comprend-elle les membres licenciés des F.E.C. et leurs dépendants?*

L'article et la clause conditionnelle suivent:

(Première clause). — "11 — (1) La Commission doit accorder des pensions aux membres ou relativement aux *membres des forces* devenus invalides, conformément aux taux énoncés dans l'annexe A de la présente loi, et relativement aux membres des forces qui sont décédés, conformément aux taux énoncés dans l'annexe B de la présente loi, lorsque l'invalidité ou le décès au sujet desquels la demande de pension est faite

pouvait être attribué au service militaire ou que l'invalidité a été causée ou aggravée par le service militaire."

(Première condition). — (Néanmoins, lorsqu'un membre des forces est en congé, il n'a pas droit à une pension à moins que l'invalidité ou le décès ne soit attribuable au service militaire.)

(Deuxième condition). — Néanmoins, de plus, lorsqu'un *membre des forces a contracté* une invalidité ou est décédé après la *déclaration de la paix*, nulle pension ne doit être payée, à moins que cette invalidité n'ait été contractée ou aggravée ou que ce décès ne soit survenu en *conséquence directe du service militaire*.

Les mots "membres des forces", dans cet article, signifient, en langage ordinaire, les hommes qui sont dans le service et non ceux qui sont licenciés, mais l'article interprétatif (2 (i)) définit l'expression "membres des forces" et il semble qu'au moins deux catégories distinctes se trouvent désignées dans la même phrase.

L'article 2 (1) de la première loi 1919, se lit:

2 (2). "membres des forces" signifie toute personne qui a été engagée, enrôlée ou recrutée durant la guerre;

(i) pour service dans les forces militaires du Canada en activité de service;

(ii) pour service sur les hautes mers dans les forces navales du Canada;

(iii) pour service dans les forces d'aviation du Canada. Toutefois, après la déclaration de la paix, l'expression "membre des forces" ne doit pas s'étendre à toute personne ni comprendre toute personne qui, nonobstant le fait qu'elle a été ainsi engagée, enrôlée ou recrutée, ne fait pas, à l'époque, du service en vertu seulement de la Loi du service militaire, 1917, ou d'une attestation ou déclaration à l'effet qu'elle était prête à servir outre-mer ou sur les hautes mers;

En somme (écartons les catégories qui ne sont pas nécessaires à la présente discussion):

"Membres des forces" veut dire:

(1) Toute personne qui a été engagée, enrôlée ou recrutée pendant la guerre dans les forces militaires, navales ou aériennes du Canada (les mots "qui a été" permettent d'inclure les licenciés);

(2) Néanmoins, après la déclaration de la paix, ceux qui alors ne servaient pas sous la Loi du service militaire ou en vertu d'un consentement à servir outre-mer donné par écrit sont inclus dans l'expression "membre des forces". (Cela exclut les membres de la force permanente).

Il semble évident, et il a été admis par l'avocat de la Commission des Pensions lors de l'enquête, que, d'après l'interprétation littérale, la deuxième disposition de l'article 11 ne comprenait pas les hommes de la force expéditionnaire canadienne préalablement licenciés, parce qu'ils ne servaient pas lors de la déclaration de paix et se trouvaient par conséquent exclus du sens de l'expression "membre des forces" par la lettre même de la disposition contenue dans la définition précitée. Cela suffisait à appuyer l'allégation de la G.W.V.A. quant à l'interprétation du statut. Mais l'avocat de la Commission des Pensions a prétendu que la G.W.V.A. avait poussé cette interprétation trop loin et que si, après la déclaration de la paix, l'expression "membre des forces", telle qu'elle apparaît dans la deuxième disposition de l'article 11, ne comprenait pas les membres déjà licenciés, alors ces licenciés, après la déclaration de la paix, n'auraient pas droit à la pension que leur accorde la première partie de



## DOC. PARLEMENTAIRE No 154

l'article. On a fait remarquer que la Commission des Pensions n'avait pas adopté cette interprétation qui aurait eu l'effet complètement imprévu de priver les licenciés de toute pension, après la déclaration de paix, et qu'ayant donné à ces hommes le bénéfice de la première clause de l'article 11, laquelle autorise l'octroi des pensions, on devait les inclure dans la restriction de la seconde disposition.

A cet avancé, la G.W.V.A. a répondu que si, pour réaliser l'intention évidente qu'on a eue de favoriser les licenciés de la force expéditionnaire canadienne après comme avant la déclaration de la paix, il devenait nécessaire d'étendre la définition des mots "membres des forces", on pouvait le faire seulement dans la mesure nécessaire pour suppléer à l'omission, et qu'aucun principe d'interprétation ne permettait d'étendre l'interprétation de manière à soumettre ces hommes et leurs dépendants à des restrictions qui, par leur lettre même, s'appliquaient seulement aux hommes qui étaient encore dans le service.

De l'avis de la Commission, cette affirmation de la part des commissaires des pensions et la réponse de la G.W.V.A. ne doivent pas entrer en ligne de compte. Rien ne prouve que la Commission des Pensions ait été embarrassée de trouver une autorisation d'octroyer des pensions aux licenciés de la F.E.C. et à leurs dépendants après le 10 janvier 1920, date présumée de la déclaration de paix.

Bien que la preuve soit contradictoire (voir dossier, pages 405, 414, 994 et 1143), la Commission constate que, dans l'administration de la loi, en règle générale, il n'a été tenu compte ni de la soi-disant date de la déclaration de paix ni des termes de la seconde disposition de l'article 11; la raison semble en être dans le fait qu'on prévoyait l'amendement de 1920 qui fixerait une date pour tout changement qui devait avoir lieu lors de la déclaration de paix. Il est question, dans les témoignages, d'un cas (voir Dossier, p. 328) où le décès est survenu après le 10 janvier 1920 et avant l'adoption des amendements de 1920, et où l'on a refusé la pension parce que le décès "ne résultait pas directement du service militaire". On a cité la seconde disposition de l'article 11, mais la Commission estime que ce cas était l'exception plutôt que la règle. En fait, la pension a été accordée, en définitive, dans ce cas, pour d'autres raisons.

Comme nous l'avons déjà dit, il est clair que la seconde disposition, lue à la lumière de la deuxième partie de la définition de l'expression "membre des forces" ne comprenait pas les membres licenciés de la F.E.C. et par conséquent que ces hommes, au terme de la loi de 1919, n'étaient pas assujettis à la condition du service lorsqu'est survenue la déclaration de paix.

De l'avis de la Commission, cette interprétation ne dépend en rien du fait qu'il est difficile de trouver dans le statut une autorisation de servir des pensions, après la déclaration de paix, aux hommes de la F.E.C. licenciés antérieurement. Le fait que ces pensions ont été accordées en vertu de la loi pendant trois ans, sans difficulté, démontre d'une façon concluante qu'on avait l'intention de servir ces pensions après la déclaration de paix comme avant. La loi de 1919 est la seule qui autorise l'accord de la pension d'après le principe de l'assurance et l'on a constamment accordé des pensions d'après le principe aux patients souffrants de maladies ou infirmités continues depuis la déclaration de paix. Si l'on ajoute à cette preuve *ex post facto* le fait que la loi de pension avait nécessairement pour but d'accorder des pensions aux anciens combattants et à leurs dépendants, il devient impossible de croire que le Parlement ait eu l'intention de décréter qu'un licencié de la F.E.C. et ses dépendants perdraient leur droit à la pension, même dans le cas des incapacités ou des décès causés par les blessures reçues dans le service, simplement parce que l'incapacité ne serait pas apparue ou que la mort n'aurait pas eu lieu avant la déclaration de paix; et pourtant tel serait l'effet de la loi si la définition de l'expression "mem-

bre des forces", applicable à la seconde disposition, s'appliquait aussi à la première clause de l'article 11.

La Commission croit qu'il est possible d'interpréter le statut de manière à y trouver cette intention et que, d'après le bon sens, la première définition de l'expression "membre des forces" (qui comprend tous ceux qui s'étaient enrôlés, qu'ils aient fait du service ou non) s'applique à la même expression dans la seconde clause de l'article 11, et que ladite clause donnait à ces soldats au moment de leur licenciement, comme aussi à leurs dépendants un droit à la pension pour invalidité ou décès provenant de n'importe quelle cause survenue pendant le service, abstraction faite de l'époque où la requête avait été faite, et que les "membres des forces" atteints d'incapacité ou décédés "après la déclaration de guerre", d'après la deuxième moitié de la définition (par exemple, ceux qui servaient encore lors de la déclaration de paix), constituaient la seule classe soustraite par la deuxième disposition à l'application du principe de l'assurance après la déclaration de paix. En d'autres termes, on croit que la seconde définition de l'expression "membres des forces" doit s'interpréter comme si la clause se lisait comme suit (les mots placés entre parenthèse sont insérés par la Commission) :—

"Toutefois (dans la clause de l'article 11 relative aux incapacités ou aux décès survenus) après la déclaration de la paix, l'expression "membre des forces" ne doit pas s'étendre à toute personne ni comprendre toute personne qui... ne fait fait pas, à l'époque, du service" etc.

Il résulte de cette interprétation que les hommes de la F.E.C. licenciés avant la déclaration de paix, et leurs dépendants, ont conservé, en vertu du principe de l'assurance, leurs droits acquis en vertu du premier paragraphe de l'article 11, tandis qu'une catégorie limitée, c'est-à-dire ceux qui ont continué à servir après la déclaration de paix, reçoivent une pension d'après le "principe de la conséquence du service" pour incapacités ou décès survenus pendant le service fait en temps de paix.

Par conséquent, au premier argument présenté par la G.W.V.A. quant au sens de l'article 11, la Commission conclut que les termes de cette disposition de l'article 11 de la Loi des pensions de 1919 ne privaient pas les licenciés de la F.E.C., ni leurs dépendants, du bénéfice du principe de l'assurance, mais n'affectait que les hommes restés dans le service après la déclaration de paix, sous le régime de la paix, et que l'on peut en arriver à cette conclusion sans adopter la surprenante interprétation suggérée, d'après laquelle, si la disposition dont il s'agit ne s'appliquait pas aux licenciés de la F.E.C. et à leurs dépendants, ils perdraient tout le bénéfice de la loi.

2. Le deuxième argument apporté par la G.W.V.A. est que l'interprétation ci-dessus est la seule qui cadre avec l'explication donnée au parlement lorsqu'on a inséré la seconde disposition de l'article 11. La Commission n'a pas oublié la règle élémentaire d'après laquelle on doit d'abord chercher l'intention de la législature dans la loi elle-même, mais la présente enquête ne porte pas seulement sur la stricte interprétation légale de la loi, mais aussi sur les déclarations générales faites au sujet de l'effet de la loi des pensions, et nous estimons que la déclaration publique de ceux qui ont pris part à son adoption et la manière dont l'ont apparemment comprise les législateurs et les représentants des intéressés est utile à la recherche du principe d'après lequel la Loi doit être administrée et jette de la lumière sur les lois subséquentes comme sur les circonstances qui ont donné lieu aux questions soulevées à l'enquête.

Le bill était présenté par l'honorable M. Rowell, et l'extrait suivant du Hansard de 1919, page 4179 (Dossier, page 116) indique très clairement que l'on voulait soustraire à l'application du principe de l'assurance non pas le licen-

DOC. PARLEMENTAIRE N° 154

cié de la F.E.C. mais celui qui restait dans le service après la déclaration de la paix:

M. ROWELL: "Je propose que l'article 11 soit modifié en ajoutant à la fin du 1er paragraphe les mots suivants:

Pourvu aussi que, lorsqu'un combattant est devenu infirme ou est mort après la déclaration de la paix, aucune pension ne lui soit payée à moins que telle infirmité n'ait été contractée ou aggravée et que telle mort n'ait eu lieu en conséquence directe du service militaire".

Ainsi, je transporte dans cet article une partie importante que nous avons biffée au paragraphe "g" de l'article 2.

M. LEMIEUX: "Dans quel but?"

M. ROWELL: D'après notre loi, telle qu'elle est actuellement, notre système de pension est en réalité une assurance; c'est-à-dire que si un homme meurt d'une cause quelconque pendant son service, les personnes qui sont à sa charge ont droit à une pension. Le comité est d'avis qu'après la proclamation de la paix si l'on garde des hommes dans le service pour faire des travaux insignifiants, l'assurance devrait cesser.

M. LEMIEUX: "Outre-mer également?"

M. ROWELL: "Soit outre-mer soit ici. Après que la paix est proclamée, l'assurance doit disparaître. Le soldat n'aura droit à une pension que si son infirmité provient directement du service.

M. LEMIEUX: "Supposons qu'un soldat soit gardé en France avec un régiment pour ramasser des débris sur les champs de bataille et qu'en faisant cela il se blesse gravement. Dans ce cas, je suppose qu'il serait considéré comme ayant été blessé en service actif."

M. ROWELL: "Oui il aura droit à une pension."

M. LEMIEUX: Ce que le ministre veut dire, c'est que si le soldat meurt au service d'une mort naturelle, c'est-à-dire d'une maladie contractée en dehors de ses fonctions militaires, la disposition s'appliquera?

M. ROWELL: "Oui."

M. GRIESBACK: Il n'y aura sûrement pas beaucoup de cas de ce genre.

M. GRIESBACK: Il n'y aura sûrement pas beaucoup de cas de ce genre. Pourquoi présenter cette mesure?"

M. ROWELL: "Notre loi est plus généreuse que n'importe quelle loi de ce genre au monde. L'assurance dont j'ai parlé tout à l'heure ne se trouve, à ma connaissance, dans aucune autre loi. Nous donnons au soldat le bénéfice de l'assurance pendant toute la durée de la guerre.

M. GRIESBACK: "C'est le principe qui gouverne toutes les pensions."

M. ROWELL: "Non, les pensions sont payables pour infirmité contractée en conséquence du service. D'après notre loi, si un soldat contracte une maladie dans des conditions purement normales n'ayant aucun rapport avec la guerre, il a droit à une pension. En réalité, c'est une assurance."

L'idée fondamentale était d'appliquer le principe de l'assurance au service de guerre seulement et d'appliquer le principe de la conséquence du service aux soldats qui servaient en temps de paix. On ne voulait certainement pas que les soldats licenciés de la F.E.C. et leurs dépendants soient privés de leurs droits relativement aux infirmités contractées à la guerre.

Au moins une partie de la confusion à laquelle a donné lieu l'interprétation de la Loi provenait de la définition même de l'expression "membre des forces" à

l'article 2 (i) précité, et M. Kenneth Archibald, avocat conseil de la Commission des Pensions, a franchement exposé les difficultés rencontrées dans la rédaction de cet article lorsque la loi de 1919 a été préparée et étudiée (Dossier p. 1170). (La disposition dont il s'agit est celle qui définit l'expression "membre des forces") :

Q. Comme avocat, vous ne vous doutiez pas que cette disposition excluait les soldats déjà licenciés?—R. "Si vous voulez discuter cela, vous pouvez, je crois, faire une cause très forte, mais il faut prendre l'intention générale de la loi. Or, il est très clair que toute l'intention de la présente loi était de continuer à pourvoir aux soldats qui avaient combattu pendant la guerre, qu'ils fussent licenciés ou non, et je crois qu'à ce point de vue l'expression "ne fait pas" doit se lire "ne fait pas ou n'a pas fait".

Q. "Pourquoi a-t-on mis le mot "seulement"? Je ne l'ai jamais compris.—R. "Je n'ai jamais compris le pourquoi du mot "seulement" non plus. C'est un des mots sur lesquels je me suis informé. Mais en fait la clause a été rédigée par un seul homme que je n'ai jamais vu avant son départ du ministère. Mais il l'a passée à un autre qui l'a discutée avec moi. J'ai demandé à celui-ci ce que signifiait le mot "seulement". Il m'a répondu: Oh! je crois que c'est très bien. Je ne sais s'il a une signification claire mais il ne peut faire de mal. Eh! bien, de quoi s'agit-il? Voyons-y.....Nous achevions; c'était une des dernières choses à discuter....."Finissons-en, m'a-t-il dit." En effet je ne pouvais faire autrement que d'accepter. Mais j'ai essayé de faire biffer toute la clause. Et dès que je ne pouvais pas la faire biffer, il m'importait peu de savoir au juste ce qu'elle voulait dire. J'étais fortement en faveur du principe.....Je ne sais combien de fois je l'ai formulé....."Pour infirmités égales indemnisation égale". (M. Archibald expose ses raisons de prétendre que la Force permanente aurait dû être également incluse.)

2. Etant donnée la situation telle qu'exposée par M. Archibald, la Commission croit qu'il est au moins probable que les députés, de même que les représentants des soldats rapatriés ont pris l'interprétation du statut telle que donnée par l'honorable M. ROWELL et l'honorable M. Lemieux et telle que comprise par le général Griesbach, au lieu de faire une étude approfondie d'un statut tellement embrouillé qu'il est difficile même pour l'avocat conseil de la Commission des pensions de le comprendre clairement. Le juge Margeson (dossier, page 1034) dit " Cette loi de 1919 est très difficile à comprendre; il n'y a pas de doute sur ce point."

La Commission partage l'opinion de la G.W.V.A. que la deuxième clause de l'article 11 n'était pas censée s'appliquer aux soldats antérieurement licenciés de la F.E.C. ni à leurs dépendants.

Comme on l'a dit, le Canada, par sa loi des pensions, a virtuellement émis des polices d'assurance garantissant ses soldats contre les conséquences des infirmités ou de la mort survenues par suite du service. Il ne peut y avoir de raison, semble-t-il, pour que ces polices aient été résolues avant qu'un délai raisonnable ne se soit écoulé pendant lequel les infirmités dues au service devaient en toute probabilité paraître. Le facteur essentiel est une infirmité provenant de la période du service. Le soldat n'a pas le choix du moment où l'infirmité devient manifeste ni de l'époque où la mort survient. La chance de celui chez qui la claire manifestation de son infirmité retarde au-delà d'une certaine date ne devrait pas se changer en malheur par la privation d'une pension, lorsque cet infirme aurait eu droit à une pension si son incapacité était apparue plus tôt. D'un autre côté, il faut reconnaître qu'il y a un délai pendant lequel on peut rai-

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

raisonnablement présumer que toutes les infirmités ayant quelque rapport avec le service doivent paraître, mais ce délai ne se rattache aucunement à la date de la déclaration de la paix, et la Commission peut seulement supposer que la limite de temps fixée à l'article 13 de la Loi des pensions de 1919 avait pour but d'empêcher ces réclamations tardives.

Mais il semble encore plus improbable qu'on ait voulu priver de pension les femmes et les enfants pour la seule raison qu'ils avaient eu bien soin de leur mari ou de leur père, au point de prolonger sa vie au-delà de la date de la déclaration de paix, tandis que, s'ils l'avaient négligé et s'il était mort avant cette date, ils auraient reçu une pension. Mais tel serait l'effet de l'application de la deuxième clause de l'article 11 aux soldats de la F.E.C. licenciés antérieurement à cette date.

Comme on l'a signalé, un autre exemple de l'effet bizarre de cette clause est celui d'un soldat licencié avant la déclaration de paix et ayant reçu, depuis l'époque de son congé jusqu'à sa mort, une pension pour une infirmité de 75 pour 100 contractée pendant le service mais non causée par le service, pension qui comprenait aussi des allocations à la femme et aux enfants. Ce soldat meurt après la déclaration de la paix. On refuse une pension à sa veuve et à ses enfants lors même que le décès est causé par la maladie pour laquelle le soldat recevait une pension. Mais il y a exception lorsque le soldat recevait à l'époque de sa mort une pension pour 80 pour 100 d'incapacité ou plus. Dans ce cas, ses dépendants ont droit à une pension s'il est mort dans les cinq ans de la date de son licenciement ou de la date où il avait commencé à retirer une pension (*voir* l'article 33 (2)).

La raison donnée dans son témoignage par Son Honneur le juge Margeson, pour expliquer l'anomalie apparente qui existe au sujet des dépendants, est que la Loi de l'assurance des soldats rapatriés devait prévoir ces cas (*voir* dossier, p. 1026); mais la Loi de l'assurance n'a été adoptée qu'un an plus tard (1920), et il est difficile de supposer que le pays, ayant en effet donné de l'assurance gratuite par sa loi des pensions, voulait, à une date relativement peu avancée et sans prévenir les intéressés, retirer cet avantage et le remplacer par une assurance pour laquelle les soldats doivent payer.

La Commission estime que rien dans la preuve n'indique que, lors de l'adoption de la loi de 1919, il y eût une raison apparente pour déclarer les licenciés de la F.E.C. ou leurs dépendants privés de l'application du principe de l'assurance à l'époque de la déclaration de paix, lorsque cette époque n'était pas même connue, surtout vu que cette date ne pouvait avoir aucun rapport logique avec le délai pendant lequel il serait raisonnable d'attendre le développement d'une maladie attribuable à la période de guerre ou les décès causés par ces maladies.

Outre les considérations qui précèdent, touchant l'effet de la seconde clause de l'article 11, nous avons reçu les témoignages du juge J. W. Margeson, du colonel C. W. Belton et de M. Kenneth Archibald sur leur façon de comprendre le but de cette clause.

Le juge Margeson a fait partie de la Commission des pensions du 9 août 1919 au mois de janvier 1920.

Le colonel Belton s'était occupé remarquablement longtemps de la questions des pensions. Il avait fait partie de la division des pensions et réclamations du ministère de la Milice à partir du 7 août 1915 et avait été commissaire suppléant des pensions pendant trois mois, soit jusqu'à l'établissement de la Commission des Pensions en juin 1916. Il a été transféré du ministère de la milice à la demande de la Commission des pensions, a agi comme unique conseiller médical de la Commission des pensions pendant environ un an et en est resté le conseiller médical en chef jusqu'à ce que le personnel passât sous le contrôle

du ministère du Rétablissement, en 1921, alors qu'on l'a transféré à Toronto, comme examinateur des pensions, position qu'il occupe encore.

M. Archibald avait été conseil légal de la Commission des Pensions, du 7 novembre 1916 à janvier 1921, et avait été chargé de voir à coordonner les points de vue nombreux et dissemblables relatifs à la rédaction de la nouvelle législation de 1919. Ses fonctions furent, un temps, celles de directeur du bureau des pensions. Le 7 septembre 1920, il devint commissaire suppléant, titre qu'il conserva jusqu'en janvier 1921, date de son départ du bureau des pensions.

S'il est vrai que les déclarations de ces messieurs font toucher du doigt les difficultés inhérentes à une législation de cette nature, on n'y rencontre pourtant aucun sentiment commun chez les messieurs de la commission ou les membres du personnel sur cette clause. La Commission est d'avis que la nécessité n'apparaît pas suffisamment de citer les paroles mêmes de ces messieurs, et qu'il suffit de s'y reporter et de mettre en lumière tout uniment ce qui leur paraît se dégager des déclarations.

Le juge Margeson a fait partie de la Commission des pensions du 2 août que le "principe-assurances" fût définitivement abrogé à la date de la proclamation de la paix, pour ce qui a trait tant aux membres des Forces Expéditionnaires Canadiennes qu'à leurs dépendants, et il parle de la loi des Assurances comme constituant, dans son esprit, une concession succédanée au bénéfice des dépendants.

La discussion de la loi dura de mars à mai 1919 et fut votée le 7 juillet 1919, alors que le juge Margeson n'entra à la commission qu'en août 1919; de plus, comme on l'a signalé, la deuxième clause de l'article 11 de la loi de 1919 n'a jamais fonctionné, ce qui fait qu'on peut en déduire que le juge Margeson entend surtout parler du sentiment des commissaires des Pensions à la date des amendements de 1920.

On trouvera les déclarations du juge Margeson aux pages 1020, 1021, 1024 et 1025 du dossier.

Le colonel Belton qui occupait comme conseil médical en chef de la commission des Pensions à l'époque de la votation du statut de 1919 (de même qu'avant et après), affirme de son côté avec autant d'énergie que ce ne fut jamais l'intention de ses auteurs que la deuxième clause de l'article 11 atteignît soit les membres des Forces Expéditionnaires Canadiennes déjà licenciés, soit leurs dépendants, et il va même jusqu'à se déclarer surpris d'en avoir entendu parler. On trouvera ses déclarations aux pages 1132, 1133, 1152, 1154 et 1163 du dossier.

M. Archibald, conseil légal et rédacteur de la loi des Pensions, se pose comme moyen terme entre le juge Margeson et le colonel Belton. Il semble que son sentiment soit à l'effet que la deuxième clause de l'article 11 dût atteindre le membre des Forces Expéditionnaires Canadiennes licencié mais non ses dépendants. On trouvera ci-après des citations de ses déclarations:—

*Par le colonel McKeown:*

(P. 1191 du dossier)

Q. "Je ne croyais pas que vous eussiez la pensée d'enlever aucun des droits dont jouissait jusque-là le membre des F.E.C."

*M. Archibald a répondu:*

R. "Non, si le membre des F.E.C. désirait *demeurer dans l'armée après la cessation des hostilités*, il le faisait non du fait de la guerre même mais bien parce qu'il se trouvait à jouir d'une situation et il ne fallait pas le considérer autrement que comme membre des forces permanentes."

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

*Le président :*

“Et pourtant le soldat licencié avait acquis des droits, et personne n'allait les lui enlever pas plus que ceux de ses dépendants. Vous ne prévoyiez pas l'arrivée si prochaine de la proclamation de la paix.”

LE TÉMOIN: *Il ne m'est jamais venu à l'esprit que la proclamation de la paix dût en rien modifier quoique ce fût qui se rattachât définitivement à la guerre ou y fût afférent.*

Il importe de réunir ce que ci-haut à la suite des déclarations de M.

Archibald (Voir le dossier à la page 1234) :—

Q. “J'avais cru que vos déclarations d'hier portaient que l'on n'a jamais eu en vue le membre des F.E.C., et que l'on n'avait pas pensé à enlever le droit que ce dernier avait acquis à une assurance pour quelque service que ce fût à la guerre, et que cette deuxième clause ne valait que pour les soldats demeurés dans l'armée?”

R. “Oui, le sujet visé à l'époque n'était pas le membre des F.E.C. On ne pensait pas qu'il dût être atteint d'aucune façon, et de fait il ne le fut aucunement, mais si la situation particulière d'une écharde (situation hypothétique, imaginée par la commission, d'un soldat s'infligeant une écharde à la main en s'amusant avec son couteau, au cours du service—la blessure se cicatrisant—dossier intact au licenciement mais avec récurrence vivace après licenciement) si cette supposition eût été soumise à un comité parlementaire, je crois bien que je me serais permis de proposer que cet homme n'eût pas droit à la pension, la récurrence s'étant produite après la proclamation de la paix. A mon sens, chacun des membres du comité parlementaire partagerait mon avis.

Q. “Même si l'accident se fût produit au cours du service?”

R. “J'entends, même si l'accident se fût produit au service mais s'il s'était trouvé que l'affection résultant de cet accident se fût développée après la proclamation de la paix.”

On voit par là que M. Archibald entendait que “le chaînon absent” fût visé, après la proclamation de la paix, par cette clause.

Il déclare par ailleurs que l'on n'a jamais pensé à enlever le droit des dépendants à des réclamations, à la suite de décès, pour invalidité encourue au service (Voir sa déposition à la page 1216 du dossier) :—

LE TÉMOIN: (M. Archibald) : “Je ne vois aucune justification pour qu'en principe, étant donné que vous accordez la pension à un sujet parce que son affection s'est développée après la proclamation de la paix, vous refusiez de pensionner sa veuve quand le sujet meurt à la suite du développement de son affection; car alors il me semble que vous appliquiez un principe à une personne et un principe différent à une autre personne.”

*Le président :*

O. Vous ne croiriez pas ouvrir par là la porte trop grande?

Q. Vous ne croiriez pas ouvrir par là la porte trop grande?

R. Je ne le crois pas pourvu que cette idée de continuité.”

Q. Soit reconnue?”

R. Soit gardée jalousement.

de même le dossier à la page 1244 où il est question d'une veuve privée de pension parce que son mari est mort un jour trop tard:

Q. Je ne crois pas qu'il ait jamais été de l'intention de personne de priver la femme de ses droits en demandant la preuve de *continuité*

13 GEORGE V, A. 1923

*évidente* entre l'affection contractée au service ou l'*invalidité de service* et le décès. *Je ne crois pas qu'il ait été de l'intention des auteurs d'enlever à la femme ses droits pour arriver à établir cette preuve et ce bien que la loi fasse ce retranchement.*"

(Voir aussi le dossier aux pages 1242 et 1243).

M. Archibald, dans ses annotations de la Loi des pensions (ex. H.D.D. 49), a dit (en résumant les effets de l'article 11) :—

"4. Ceux qui deviennent invalides après licenciement doivent prouver que leur état est attribuable au service.

Tout ceci montre bien une divergence vitale d'opinion, même chez ceux qui avaient à faire fonctionner la loi de 1919, sur la question de savoir si l'approbation du "principe des assurances" de la clause deuxième de l'article 1 allait atteindre les membres des F.E.C. licenciés.

*Conclusion sur la première question posée.*—La réponse à la première est due, de l'avis de la Commission, l'article 1 de la loi de 1919 a bien accordé aux soldats et à leurs dépendants le droit à la pension sur la base du "principe-assurance", et que la date de la proclamation de la paix ne devait en rien altérer ou changer les mêmes droits pour les sujets déjà licenciés ou leur dépendants.

2. *Les droits des sujets licenciés et de leurs dépendants se trouvaient-ils lésés par les amendements de 1920, et, dans l'affirmative, de quelle façon et pour quelles classes?*

En 1920, les commissaires des Pensions avaient soumis au parlement les amendements exposés ci-après (parmi d'autres) qui furent adoptés. Les modifications apportées par ces amendements étaient les suivantes:

(a) L'expression "membre des forces" était étendue de façon à comprendre les forces permanentes. On y arrivera en biffant l'ancienne définition pour lui substituer ce qui suit:

"2 (i) "Membre des forces" veut dire toute personne ayant servi dans les forces canadiennes navales, militaires ou de l'air, depuis le commencement de la guerre.

(b) Le principe sur lequel devait reposer dans l'avenir l'allocation des pensions était celui de l' "attribuable au service", pour effectuer le changement, l'ancien article 11, avec ses clauses, fut biffé pour faire place à ce qui suit:

11. La commission devra accorder aux membres des forces ou en considération des membres des forces qui ont subi une invalidité une pension proportionnellement au tarif établi au tableau A de cette loi; et, en considération des membres défunts des forces, proportionnelle au tarif établi au tableau B de cette loi, quand l'invalidité ou le décès qui a occasionné la demande de pension est *attribuable* au service militaire.

(c) Quant aux invalidités ou décès se produisant avant la mise en fonctionnement de la loi d'amendement (à savoir le 1er septembre 1920), ils restaient sous le coup des anciennes dispositions de l'article 11. On y vint par l'adjonction de ce qui suit que l'on appela l'article 11 de la loi d'amendement.

"29. Tous les cas tombant sous l'effet de cette loi devront être révisés et les versements futurs se feront aux taux et en conformité des stipulations ci-contre. Il est établi que là où le décès ou l'invalidité



DOC. PARLEMENTAIRE No 154

*se sont produits avant la mise en fonctionnement de cette loi*, les stipulations de cette dernière ne doivent pas avoir pour effet d'enlever à aucun candidat à la pension l'un quelconque des droits qu'ils possédait en vertu de la loi des Pensions.

*Conclusion relative à la deuxième question posée.*—En réponse à cette question, il peut être établi, comme on le verra ci-après, que ces amendements, dans le sens de leur interprétation éventuelle par la Commission des Pensions, a nui aux droits qui, de l'avis de la commission, avaient été garantis sous l'empire de l'article 11 de la loi de 1919 à deux classes, savoir :

(a) Les réclamations des dépendants à l'occasion de décès arrivé à la suite d'invalidités contractées au service (à moins cependant que le soldat ne bénéficiât de la pension de 80% ou davantage avant son décès);

(b) Cas du chaînon absent.

*A-t-il été mentionné par la Commission des Pensions, devant le comité parlementaire de 1920, que ces droits ne seraient pas lésés?*

Les prétentions de l'A.V.G.C. sont :

Que la modification apportée au principe "attribuable au service", atteint par les amendements de 1920, provenait simplement de ce que la force permanente se trouvait à tomber sous l'effet de la loi, et que cette raison fut soumise au comité parlementaire de 1920 conjuguée à l'assurance des représentants de la Commission des Pensions à l'effet que les membres des F.E.C. licenciés avant la proclamation de la paix, ainsi que leurs dépendants, ne seraient pas atteints par les amendements mais verraient leurs droits préservés sous l'autorité de l'article 11 de la loi de 1929.

Il ressort de toute évidence que là où la commission des pensions et l'A.V.G.C. ne tombaient pas d'accord sur la nature des droits garantis par la loi de 1919, toute assurance que nul changement ne se produirait restait sans signification.

Il fut cité des extraits des procès-verbaux du comité parlementaire pour vérifier les déclarations des représentants de la Commission des Pensions sur l'objet et l'effet des amendements, mais il ne semble malheureusement pas que le comité se soit livré à aucune enquête, qu'il se soit fait non plus aucune déclaration définitive qui pût amener quelque lumière dans les esprits sur les effets réels de la loi telle quelle. Il n'est pas douteux que rien ne laisse entendre que, avec l'entente que la date de la proclamation de la paix devait être passée, les membres des F.E.C. licenciés ou leurs dépendants fussent requis d'apporter plus de preuves qu'auparavant de leurs titres à l'obtention d'une pension.

L'ensemble des prétentions de l'A.V.G.C. reposant en très grande partie sur l'interprétation des amendements de 1920, reçue par leurs représentants de la bouche de ceux qui parlaient au nom de la Commission des pensions devant le comité parlementaire de 1920, il devient nécessaire de scruter avec quelque soin le caractère des déclarations faites à cette époque.

#### REPRÉSENTATIONS FAITES DEVANT LE COMITÉ PARLEMENTAIRE SUR L'OBJET ET LES EFFETS DES AMENDEMENTS

Le colonel John Thompson, D.S.O., président de la commission des pensions (page 408 du dossier) (délibérations du comité parlementaire de 1920, à la page 43) dit :

"La plupart des articles sur lesquels nous formulons des réserves ont trait aux délibérations de certaines parties du statut, et nous avons recommandé une couple de modifications là où nous avons cru que les personnes visées allaient avoir à souffrir. A part une ou deux exceptions,

l'adoption de ces amendements n'infère absolument aucune augmentation sérieuse de charges pour le pays; d'un autre côté, l'individu se trouvera à en profiter qui, à notre sens, ressent sur le moment le besoin de ces amendements. En dehors de cela, rien dans les recommandations n'apporte de changement dans les charges du pays, dans l'un ou l'autre sens."

Le col. Thompson a déclaré devant la commission que, parlant de l'augmentation ou de la diminution des charges du pays, il ne visait pas particulièrement l'article 11, mais avait plutôt à l'esprit que les amendements ne comportaient pas d'augmentation du tarif des pensions (page 409 du dossier) ou examiné lors de l'interrogatoire du col. Thompson par la commission lorsqu'on lui demanda (pp. 410 et 411 du dossier):

Q. "Il se présente deux choses à l'esprit, l'une que les charges du pays vont se trouver singulièrement augmentées du fait de l'inclusion des membres des forces permanentes. L'autre que les charges du pays se sont trouvées diminuées dans une certaine mesure du chef de la restriction de l'épreuve à faire subir aux vétérans du front. Aviez-vous à l'esprit que les sommes d'augmentation ou de diminution allaient se contrebalancer? —R. "Pour ce qui est de l'article 11, je ne vois pas qu'on y ait seulement pensé. J'étais tout à l'effet possible des autres changements en vue."

*Le col. Dubuc:*

Q. "Entendez-vous ici chaque modification en soi, sans tenir compte de son enchaînement avec le reste? Comme le président vient de vous le demander on était en train de voter ces amendements et on désirait savoir s'ils étaient de nature à augmenter de tant les charges du pays, et si d'autres modifications allaient diminuer ces charges de tant, l'un annulant l'autre, de sorte qu'en fin de compte le pays dût se trouver dans une situation identique sous le rapport des charges. Prétendez-vous que chaque amendement en soi importait peu pour l'un ou l'autre plateau de la balance des charges?—A. "Je pensais surtout à l'inclusion de la force permanente. Je ne suis pas bien sûr si, à l'époque, il m'est venu à l'esprit de me demander s'il allait s'ensuivre une augmentation ou une diminution des charges, du chef de l'article 11."

Dans ses déclarations devant la commission, le col. Thompson a fait allusion au mémorandum préparé par les soins de la Commission des Pensions à l'époque de la mise à l'étude des amendements de 1920, et a expliqué dans les termes suivants ce qui s'est dit devant le comité parlementaire:

"Voilà monsieur, pourquoi je lis les deux dernières lignes de l'alinéa 6 de ce mémorandum sur l'article 11: 'La paix a maintenant été proclamée et c'est le temps désormais de faire fonctionner le principe de l'attribuable au service. Je ne pensais pas alors particulièrement à l'article 11; ce qui m'intéressait tout spécialement, vu les données que le comité parlementaire m'avait prié de réunir, était ce que je pourrais appeler les charges financières immédiates telles que l'augmentation du chiffre de la pension des veuves et de son ascension de \$40 à \$48 ou encore de \$48 à \$60 par mois, et l'inclusion des forces permanentes qui jusque-là recevaient \$264 par année et allaient recevoir une somme majorée à ce point—soit une véritable augmentation des charges de l'Etat."

La première citation ci-haut (p. 408 du dossier) semble bien être l'unique déclaration sur les amendement sortie de la bouche même du col. Thompson

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

devant le comité parlementaire. Ses fonctions exigeaient son départ et le juge Margesson le remplaça devant le comité.

M. Ahearn (alors secrétaire de la commission des Pensions) parut devant le comité de 1920 et fut interrogé par le président du comité relativement au nouvel article 11 en vue: (Voir les pages 82, 83, 877, 878 et 879 du dossier) (pp. 60 et 61 du rapport du comité de 1920):

*Le président:*

M. CRONYN, M.P.: "Ç'en est un qu'il importe d'étudier à la lumière du dernier amendement sur la définition à établir de "membre des forces". Ceux d'entre nous qui constituaient le comité des Pensions savent que le système primitif des pensions que nous avons en tête pour les F.E.C. prenait la forme d'une assurance, le soldat devant en tout état de cause recevoir une pension, quelle que fût l'origine de son invalidité. Dans le cas où son affection prenait naissance au service ou s'y développait, la pension était accordée sans autre formalité. A ma façon de voir la chose, et je prie M. Ahearn de bien vouloir contrôler mes paroles, *cet amendement a pour objet de limiter les pensions aux cas d'invalidité contractée au service ou attribuable au service.*"

M. AHEARN: "Toute l'explication est là".

*M. Arthurs:*

Q. "Ce fut constamment la règle, n'est-il pas vrai?"—R. Toute invalidité contractée au service donnait droit à la pension. Tout sujet blessé au service était pensionné, *mais présentement les F.E.C. n'existent plus* et on a pensé qu'il devenait mal à propos de maintenir cette disposition dans la loi."

Q. "Les sujets ayant appartenu aux F.E.C. pourraient dans l'avenir devenir des invalides.—R. S'ils deviennent des pensionnaires, ce sera du chef de blessures, maladies ou invalidités contractés au service. Sous l'ancienne loi, si un soldat, en service, était renversé par un tramway, il devenait probablement pensionnaire."

Q. "Et le nouvel état de choses le priverait-il de ce droit?"—R. Il n'existe plus de F.E.C. maintenant."

Q. "Il s'agit maintenant des membres de la milice active?"—R. Oui."

M. NESBITT: "Cet amendement marche côte à côte avec celui que nous étions en train de discuter."

Le PRÉSIDENT: "La différence entre eux apparaît clairement dans les derniers mots des deux articles. Dans sa teneur actuelle, (citation du mémorandum préparé par la commission des pensions sur les amendements):

"Les pensions, dorénavant, ne seront octroyées que dans le cas où l'invalidité ou le décès, à l'occasion de quoi la demande de pension est faite, est attribuable au service."

On rejette les mots "contracté ou aggravé au cours du service militaire". Cette disposition nous met en ligne avec les lois générales des autres pays. L'ancienne constituait plutôt une exception.—

*M. McGibbon:*

Q. "Quantité de soldats ne se trouveraient-ils pas éliminés de ce fait?"—R. Ne se trouveraient éliminés que les membres des forces permanentes et d'autres. Il n'est pas dans l'esprit de cette loi de pensionner les soldats si ce n'est pour blessures ou invalidité attribuables au service."

Q. "La rétroactivité ne jouerait pas alors?—R. Non, rien ne serait changé dans le cas d'un sujet déjà doté d'une pension."

M. NESBITT: On n'a fait que modifier les mots "attribuable au service".

La force permanente "et d'autres" dont a parlé M. Ahern sont probablement plus clairement désignées à la page 59 des procédures du comité de 1920 (cité ci-contre), à l'endroit où il est question de la mise en fonctionnement des amendements à la milice active et à la police montée.

Le président du comité de 1920, M. Hume Cronyn, M.P., a ici même jeté quelque lueur sur l'effet de l'amendement, et c'est l'unique déclaration au point et lumineuse de l'affaire. On y a vu son sentiment personnel définitif à l'effet que les soldats licenciés pouvaient être atteints. Toutefois l'affaire en reste là et cet aspect de la question semble n'avoir pas retenu davantage l'attention au cours des procédures du comité. La citation est comme suit: (Voir à la page 61 des délibérations du comité de 1920).

LE PRÉSIDENT: "Je suis d'avis que la question soulevée par M. Arthurs serait à sa place ici. Dans le cas où un membre des F.E.C. serait renversé par un tramway, comme on dit en Angleterre, sans toutefois se trouver sur le moment suffisamment blessé pour être en droit de demander une pension, et que subséquemment son mal se développât sans facteur étranger, je suis porté à croire que cet amendement se trouverait à éliminer. C'est là mon sentiment personnel."

M. ARTHURS: "Et ce serait une injustice à lui faire."

Et voilà bien, grâce à ses développements, une description fort au point du chaînon absent. Si le sujet n'était "pas suffisamment blessé à l'époque pour avoir droit à une pension", il arrivait comme conséquence qu'au licenciement nulle invalidité n'était constatée.

On peut fort bien concevoir que la portée des déclarations de M. Cronyn se trouve contrebalancée dans la réalité par celles du juge Margeson à la page 323 des délibérations du comité (page 85 du dossier) que l'on citera tout à l'heure.

Il y a également eu échange de vues sur l'amendement déposé qui définissait le "membre des forces": (Voir les délibérations du comité de 1920 aux pages 58 et 59) comme suit:

*Le président:*

Q. "L'amendement suivant en est un que la commission juge être d'importance primordiale. On y a couché en une couple de lignes une définition d'une portée infinie. M. Ahern est peut-être en mesure de nous fournir le pourquoi du changement apporté?—R. L'explication que vous avez en mains fournit, je crois, cette définition, ou du moins apporte une raison très au point. A la réunion du comité, l'an dernier, on agita la question des pensions dans un esprit plus ou moins imbu du point de vue de la guerre. Aujourd'hui, la guerre n'est plus et il est à propos que cet amendement inclue une force permanente, la force des quartiers-généraux, et ainsi de suite. L'ancienne loi ne mentionnait que les membres des F.E.C.; or, ces derniers n'existent plus."

*M. McGibbon:*

Q. "Il s'agit donc alors d'une certaine extension?—R. Oui. Ainsi un membre des forces permanentes se trouve invalidé du fait du service, et, n'eût été l'amendement apporté à la loi, sa pension, environ \$200 pour invalidité totale, serait gouverné par l'ancienne commission des pensions;"

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

alors que grâce à l'amendement déposé, il recevrait une pension basée sur un tarif exactement semblable à celui qui gouverne les C.E.F."

Q. "Dois-je entendre que cela engloberait tous les fonctionnaires qui ont endossé l'uniforme?—R. Non, les forces permanentes du Canada."

Il ressort implicitement et de toute évidence que tout le nécessaire avait déjà été fait pour la protection des F.E.C. et que cet amendement s'adressait surtout aux membres de la force permanente.

Le président du comité parlementaire a également fait allusion au mémorandum de la commission des Pensions soumis au comité parlementaire et contenant les raisons suivantes de la modification de cette définition (p. 59 des délibérations du comité de 1920):—

"On propose de faire fonctionner la loi actuelle des Pensions en faveur de tous les soldats et marins canadiens. On refuse toutefois de pensionner les sujets à moins que leur invalidité ou décès ne soit attribuable au service."

*M. Green:*

Q. "Avez-vous débattu ce dernier point avec le ministère de la guerre?"—R. "Non, que je sache."

"M. NESBITT: "Le ministère de la Milice a conçu une loi des pensions de son propre cru."

M. Ross: Q. "Cet amendement a un air parfaitement innocent de prime abord mais je serais aise d'en connaître les ramifications et de savoir jusqu'où il va."

*M. Ross:*

Q. "Êtes-vous en mesure de nommer les divers services qu'il vise? il vaut pour les forces permanentes, n'est-il pas vrai?"—R. "Les forces permanentes."

Q. "Et combien sont-ils dans la force permanente?"—R. "Je l'ignore."

Q. "Et après eux?"—R. "La police montée, j'imagine."

M. Ross: "A savoir 2,000 hommes."

M. REDMAN: "Ils ne sont pas atteints."

M. AHERN: "Ici, je ne suis pas compétent; je ne puis donc vous répondre."

M. POWER: "La milice active."

*M. Gibbon:*

Q. "Qui a suggéré cet amendement?"—R. La chose s'est faite à une réunion des commissaires, du directeur et de moi-même.

M. Ross: "Je proposerais que l'on procédât à une rédaction qui indiquât les limites de cet amendement; le nombre de soldats qu'il atteint, les cas qu'il couvre et quelle division du service il comprend."

On voit par ce que ci-haut que c'est la force permanente, ainsi que d'autres que ceux qui servent, que l'on vise dans cet amendement.

La commission juge que la question se trouve placée au-dessus de tout doute raisonnable du chef des assurances sans restrictions faites aux pages 323 et 324 des délibérations parlementaires de 1920 (p. 85 du dossier) où le juge Margeson parle au nom de la commission des Pensions:—

## ARTICLE II

*M. MacNeill:*

Q. "Dans le projet de modification à l'article II vous dites que la pension sera accordée aux ou relativement aux membres des forces dans chaque cas lorsque l'invalidité ou le décès au sujet desquels la demande de pension est faite peut-être attribué au service militaire. J'ai reçu de nombreuses lettres protestant contre la radiation des mots dudit article "et que l'invalidité n'ait été aggravée en conséquence directe du service militaire." R. "Avant la dernière guerre les pensions étaient accordées pour invalidité attribuable au service militaire. Cela a été modifié au bénéfice des soldats devenus invalides au cours de la présente guerre de manière à autoriser le paiement de pensions pour invalidité survenant pendant le service militaire. Si je ne me trompe on a maintenant l'intention de revenir à la loi telle qu'elle existait, c'est-à-dire que des pensions seront accordées pour invalidité attribuable au service militaire."

Q. "Le point est soulevé que c'est là clairement manquer de bonne foi à l'égard des hommes que se enrôlés dans l'assurance que si quelque malheur leur arrivait pendant leur période de service l'Etat leur accorderait une pension." R. "*Cela n'affectera pas les anciens membres des troupes expéditionnaires canadiennes blessés au cours de la dernière guerre.*"

LE PRÉSIDENT:

Q. "Cette question a été soumise au président de la Commission des pensions et il s'est exprimé dans le même sens ou du moins c'est le Dr Burgess qu'a parlé dans le temps dans les mêmes termes. C'est ce que nous avons compris. Et nous désirons voir la question réglée." R. "*Ce n'est pas l'intention d'atteindre les membres des troupes expéditionnaires canadiennes.*"

M. MACNEIL: Il est bien compris qu'il n'y aura pas de revision des pensions pour cette raison.

LE PRÉSIDENT:

Q. "C'est bien compris, mais je crois qu'il serait prudent de voir à ce que la Loi ne puisse pas être interprétée d'aucune autre manière. Avant la grande guerre les pensions étaient accordées seulement à ceux qui avaient reçu des blessures pendant leur service militaire. La Commission des Pensions se propose de revenir à la méthode ordinaire d'accorder les pensions qui a été adoptée dans tous les autres pays où ces pensions sont concédées seulement pour invalidités attribuables au service, mais non contractées pendant le service militaire. R. "Si cela est lu avec l'article définissant, "Un membre des troupes," je crois qu'il en sera ainsi."

M. MARGESON: Si des doutes peuvent exister à ce sujet je puis vous assurer que lorsque la loi sera finalement rédigée le plus grand soin sera pris afin qu'aucun de ceux qui ont pris part à la grande guerre ne perde ses droits en ce qui concerne l'aggravation.

*M. MacNeill:*

Q. "Vous ne manquez pas de bonne foi?—R. "Nullement."

Q. "Mais la chose n'est pas mentionnée dans la Loi?—R. "*Peut-être que la Loi n'est pas claire à ce sujet mais il n'y existait aucun doute sur nos intentions lorsque nous avons donné instruction à notre avocat d'en faire la réduction.*"

M. ARTHURS: "Cela devrait être exprimé en termes suffisamment clairs."

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

Le PRÉSIDENT: "Nous vous concédons bien ce point et il faut en prendre note."

M. MARGESON: "Nous tenons beaucoup à ce changement parce que la force permanente doit tomber sous l'effet de la présente loi. En ce qui concerne l'armée permanente nous ne voulons pas que les soldats aient droit à une pension à moins que ce ne soit pour une incapacité attribuable au service. Si un homme appartenant à la force permanente descend la rue et se fait frapper par un tramway nous ne croyons pas qu'il devra recevoir une pension."

M. ARTHURS: "Que dites-vous si la même chose arrivait pendant la guerre?"

M. MARGESON: "Cet homme recevrait une pension."

Q. Une blessure ou maladie survenant pendant qu'un homme est en congé de service militaire est ce que je veux dire. Si la loi ne doit pas s'appliquer au cas d'un homme du front qui a obtenu quelques jours de congé en Angleterre, elle devrait être rédigée de manière à couvrir ces cas-là.—R. "Non, nous ne prenons pas ces détails en considération."

Q. "Tel n'est pas l'esprit de la loi?—R. "Non, ce n'est pas là l'esprit de la loi. Un homme ne s'est jamais vu refuser une pension pour cela."

M. ARTHURS: Il faudrait établir ce point d'une façon définitive."

Le PRÉSIDENT: "Oui, cet article devra s'appliquer à un membre des forces en congé de service militaire pendant la dernière guerre. Mais lorsqu'un membre des forces, durant un congé de service militaire, a entrepris une besogne qui est étrangère au service militaire, nulle pension ne sera payée pour invalidité ou décès survenu durant ce congé, à moins que son invalidité ou décès ne fût attribuable à son service militaire."

Si l'on avait eu l'intention de laisser supposer que les soldats licenciés des T.E.C., ou leurs dépendants, tomberaient sous l'effet de quelque autre règlement simplement à cause du fait de la déclaration de la paix que l'on croyait dans le temps officielle, ou si on avait eu dans l'esprit de modifier la loi de manière à lui donner cet effet, il est certain qu'il en aurait été question au cours de cette discussion, et il est à peine nécessaire de faire un effort quelconque pour indiquer ce que M. MacNeil, ou tout autre que lui pourrait conclure de ce qui a été dit

C'était l'opinion de la Commission que l'effet de ce langage était celui-ci:—

"Le changement est effectué parce que la force permanente va maintenant tomber sous l'effet de la loi. Nous sommes actuellement en paix et ceux qui sont dans le service militaire, vont servir sous le régime de la paix. Nous ne croyons pas que ceux qui font du service militaire en temps de paix devraient avoir droit à une pension à moins que l'invalidité ne soit attribuable au service militaire. Un soldat des T.E.C. blessé même durant un congé du service militaire recevrait une pension. (Il doit être ici question d'une invalidité survenant à une date ultérieure parce que ce renseignement avait été demandé dans le but de savoir quel serait l'effet des modifications si elles étaient adoptées). L'objet de ce règlement n'est pas de viser les soldats des T.E.C., et si la chose n'est pas claire nous allons la rendre claire."

Il semble qu'il n'est pas nécessaire de citer d'autres dépositions à ce sujet. On peut encore référer au témoignage des personnes suivantes:

Major Burgess—Dossier pages 93, 262, 263, 268, 269.

M. MacNeill—Dossier pages 94, 95, 98, 148, 356, 358, 359, 360, 361.

M. Archibald—Dossier pages 1194 à 1199.

Au cours des délibérations dont on a cité des extraits on constate qu'il est souvent question de mettre en vigueur ou d'adopter le principe "attribuable au service militaire", mais ces allusions sont presque invariablement accouplées avec quelque autre allusion à l'armée permanente ou aux hommes en devoir, et la Commission est d'opinion qu'elles ne pouvaient pas être considérées par les représentants des soldats de retour comme un avertissement que les hommes licenciés des T.E.C., ou leurs dépendants, se verraient atteints en ce qui concerne aucun des droits qu'ils ont acquis en raison de leur service militaire.

*Conclusion concernant la troisième question à l'étude.*—Par conséquent la Commission constate que d'un côté la Commission des Pensions a bien donné l'assurance au Comité parlementaire de 1920 que les Modifications de 1920 ne porteraient aucun préjudice aux droits existants des hommes licenciés des T.E.C., mais que de l'autre il y avait beaucoup de confusion et qu'il n'y existait aucun exposé bien défini de ce que ces droits existants étaient censés être.

*L'article sauveur—Article 29, Modifications de 1920.*—L'article qui devait contenir les sauvegardes en faveur des soldats licenciés des T.E.C., et de leurs dépendants, est l'article 29. Qu'il suffise de dire au sujet de cet article qu'il n'a pas réussi à donner effet à toutes les promesses faites devant le Comité parlementaire.

Voici comment il est rédigé:

"29. Tous les cas atteints par la présente loi doivent être révisés, et les futurs paiements faits aux taux établis dans la présente loi et conformément à ses dispositions. *Toutefois, lorsque le décès ou l'invalidité est survenue antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi, les dispositions de la présente loi n'ont pas pour effet d'enlever à celui qui fait la demande d'une pension tous droits qu'il possédait en vertu de la Loi des pensions.*

Selon l'interprétation donnée à cet article par la Commission des Pensions, au lieu de protéger d'une manière générale les hommes qui ont fait du service militaire pendant la guerre relativement à l'invalidité ou au décès dû à quelque chose qui leur est arrivé pendant leur service militaire, cet article ne protégeait seulement que le "postulant" qui pouvait hâter l'apparition de l'invalidité ou du décès assez vite pour que l'une ou l'autre survienne avant le 1er septembre 1920 (date à laquelle la Loi devenait en vigueur). Si l'invalidité ou le décès survenait après cette date le principe "attribuable au service militaire" s'appliquait peu importe que le postulant fût un soldat licencié des T.E.C., ou un membre de l'armée permanente.

Il est fort possible que cet article ait été rédigé sous cette forme parce qu'il visait d'abord les hommes qui faisaient encore du service militaire à la date de la déclaration de la paix et que c'était l'intention de les soustraire aux effets du "principe-assurance" sous l'autorité de la deuxième restriction à l'article 11 de la Loi de 1919, mais la difficulté surgit du fait que le terme général "postulant" prenait les soldats licenciés et leurs dépendants dans le même filet que les hommes de l'armée permanente et les autres. Comme on s'en rend compte maintenant une disposition distincte aurait dû maintenir les droits des soldats des T.E.C. (et de leurs dépendants) qui ont été licenciés antérieurement à la déclaration de la paix.

Pour quiconque lira l'article 29 sans connaître la pratique suivie par la Commission des Pensions l'impression restera qu'il a pour effet d'éliminer le "principe-assurance" pour toutes les demandes de pension faites après le 1er septembre 1920; mais ainsi qu'on l'a déjà fait remarquer, une invalidité dont



DOC. PARLEMENTAIRE No 154

on se plaindra pour la première fois après le 1er septembre 1920, peut, par le procédé connu qui consiste à prouver la continuité, être démontrée comme étant réellement survenue avant cette date, et par conséquent elle pourra bénéficier du "principe-assurance" de la Loi de 1919; de sorte que l'article 29 constitue une sauvegarde pour les cas dont l'invalidité a été sans interruption.

Pour ce qui concerne les réclamations en faveur des dépendants la Commission est d'opinion qu'il n'a pas été compris que ces derniers seraient atteints, l'idée étant que les décès survenant après le 1er septembre 1920, pourraient être traités de la même manière que les cas d'invalidité sans solution de continuité en démontrant que, bien que le décès ait réellement eu lieu après le 1er septembre 1920, il avait été causé par le fait et était simplement le résultat d'une invalidité survenue antérieurement à cette date. Ou en d'autres mots, "les droits que possède la femme de prouver qu'il y existe une continuité bien établie entre l'invalidité développée au service ou l'invalidité causée par le service militaire et le décès "seront reconnus. (Voir dossier p. 1244). La preuve démontre que la Commission des Pensions n'avait pas dans l'idée qu'il serait possible de donner à ce texte une interprétation rigoureuse qui aurait pour effet de porter préjudice à ces dépendants. M. Archibald, celui qui a rédigé la loi, et qui lui-même est entré en fonctions comme commissaire intérimaire à peine une semaine (le 7 septembre 1920) après la mise en vigueur de ces modifications, a eu à répondre à la question suivante: (Dossier p. 1198):—

"Q. La deuxième restriction, ou l'alinéa 3, tel que je le comprends, avait pour objet d'empêcher les dépendants des soldats licenciés des T.E.C. de recevoir une pension relativement à une invalidité contractée pendant le service militaire—relativement au décès survenant à la suite d'une invalidité contractée pendant le service militaire bien que le membre soit décidé après la déclaration de la paix. Si j'ai bien compris ce que vous avez dit c'était bien là l'idée; mais pour vous vous n'y songiez nullement?—R. Non, je ne crois pas que l'on ait songé à cela.

Q. Mais en 1920, n'avez-vous pas songé à atteindre ces dépendants?—R. Non, ce n'était pas notre intention en 1920 non plus." et aussi (Dossier p. 1199):

*Le colonel Dubuc:*

Q. Lorsque vous dites "notre intention", voulez-vous dire que vous avez discuté cette question dans ce temps-là avec la Commission des Pensions et que des deux côtés on ne songeait nullement à cela?—R. Je ne saurais dire si j'ai discuté ce point en particulier. La déclaration de la paix était encore dans le domaine de l'avenir. Nous parlions alors de ce que nous faisions—il s'agissait de cette question de pension aux femmes de soldats.

Q. Si vous aviez reçu l'opinion légale de la Commission des Pensions, vous étiez évidemment l'interprète de cette opinion?—R. Je le crois.

Q. Lorsque vous dites que telle n'était pas votre intention vous voulez dire également que la Commission des Pensions dont vous étiez le conseiller n'avait pas cette intention-là non plus?—R. Oui."

Quant aux cas avec "un chaînon manquant", il n'y a aucune preuve que l'on ait jamais soupçonné même un cas de cette nature. Il ne faut pas oublier que ceci se passait à peine un an après la démobilisation générale. Il ne serait pas difficile de prouver la continuité dans le cas d'une invalidité sérieuse, et il n'y existe aucun motif de croire que l'A.V.G.G. ait eu la moindre idée que l'on ferait quelque distinction entre les cas avec ou sans continuité du moment qu'il serait démontré que l'invalidité remontait au temps du service militaire.

Nonobstant ce qui semble être maintenant une contradiction complète entre les représentations faites devant le Comité parlementaire et la loi telle qu'elle a été adoptée et appliquée, la Commission est bien convaincue qu'il n'y avait aucune intention de cacher quelque chose ou de tromper qui que ce soit. L'article par lui-même était clair et l'A.V.G.G., afin d'être "doublement certaine" a soumis des questions par écrit (Ex. H.D.D. 65) auxquelles la Commission des Pensions a répondu, et l'article 29 a été mentionné d'une façon toute particulière dans ces réponses dont on peut facilement conclure que pour ce qui concerne les décès survenant après le 1er septembre 1920 il sera nécessaire de prouver que le décès est attribuable au service militaire et il n'est pas question sous ce rapport de distinction précise entre les hommes licenciés des T.E.C. et les membres de l'armée permanente; mais il faut ajouter que lorsque ces cas ont été mentionnés dans les réponses, il y avait généralement quelque allusion au fait que les hommes concernés étaient en devoir ou encore dans le service, et vu que les officiers de l'A.V.G.G. n'avaient pas oublié les paroles rassurantes prononcées devant le Comité parlementaire, et le fait qu'il y avait un certain nombre d'hommes qui étaient encore en service au temps de la déclaration de la paix et qui se verraient soustraits ou que c'était l'intention de soustraire aux bénéfices du "principe-assurance" après le 1er septembre 1920, il était facile pour eux de ne pas se rendre compte qu'il n'y avait rien dans ces réponses qui faisait expressément exception des hommes licenciés des T.E.C. dans l'application du nouveau principe. Comme question de fait, relativement à l'effet de l'article 11, les seules questions qui aient été posées par l'A.V.G.G. sont celles qui visaient les pensions accordées déjà, et naturellement, on a répondu, et avec beaucoup de raison, que ces cas n'étaient pas atteints. Il ne semble pas y avoir eu de demande directe de renseignements concernant l'invalidité ou le décès—dans les cas des hommes des T.E.C.—survenant après le 1er septembre 1920.

Ces questions ont été posées et les réponses à ces questions données du 12 au 14 juillet 1920, c'est-à-dire, après l'adoption des modifications, et alors qu'il n'y avait plus aucune possibilité, du moins à cette session du Parlement, d'obtenir un changement à la loi; mais il n'y a pas la moindre preuve de protestation ou de mécontentement au sujet des réponses données, et la Commission est persuadée que l'A.V.G.G. était bien satisfaite de la manière qu'elle croyait que la Loi serait administrée après les promesses qui lui avait été faites.

Ainsi qu'on le constate maintenant, la Commission des Pensions était sous l'impression que la déclaration officielle de la paix datait du 10 janvier 1920, et elle croyait qu'en attendant jusqu'au 1er septembre 1920 pour la mise en vigueur des modifications à la loi accordait quelques mois de répit à ceux qui, sous l'autorité de la seconde restriction à l'article II, se verraient soustraits aux bénéfices du "principe-assurance" après la déclaration de la paix. Ainsi qu'on l'a appris plus tard, cela était une erreur. Sa Majesté le Roi avait émis une Proclamation Royale en date du 2 juillet 1919 rapportant la conclusion du Traité de Versailles et déclarant que le Traité sera observé "lors de l'échange des ratifications entre les diverses parties au traité". De plus, le journal "The Times", du 12 janvier 1920, contenait un message royal de Sa Majesté le Roi, au Lord-Maire de Londres, "relativement à la ratification du Traité de paix" et référant à "cette heure mémorable où nous sommes encore une fois en paix avec l'Allemagne." Cependant la date officielle de la "Terminaison de la présente guerre" en vertu d'un Arrêté en conseil du gouvernement impérial du 10 août 1921 a été fixée précisément à minuit le 31 août 1921.

Il s'en suit que même si les allégués maintenant soumis en faveur de la Commission des Pensions étaient fondés (savoir que la seconde restriction stipulée à l'article II de la loi de 1919 s'appliquait non seulement aux hommes en service à la date de la déclaration de la paix, mais aussi aux hommes licenciés

## DOC. PARLEMENTAIRE No 154

des T.E.C., de même que leurs dépendants), la Commission des Pensions, a, sans le savoir, par ces modifications de 1920, devancé d'une année la date de l'élimination de ces cas.

C'est ainsi que devinrent en vigueur au 1er septembre 1920 ces modifications à la loi qui étaient susceptibles d'une interprétation ayant pour effet d'éliminer du "principe-assurance" après la date susdite les catégories suivantes :

- (a) Les cas avec "un chaînon manquant";
- (b) Les dépendants requérant une pension pour décès à la suite d'une invalidité contractée au service; et
- (c) Même si ces catégories avaient été éliminées après la déclaration de la paix sous le régime de la Loi des pensions de 1919, ces modifications les éliminait une année plus tôt qu'elles ne l'auraient été autrement.

CONDUITE DE LA COMMISSION DES PENSIONS À LA SUITE DES MODIFICATIONS  
DE 1920

Le procédé par lequel cette interprétation a été mise en pratique dans l'administration de la Loi avait pour caractéristique une gradation bien définie.

Ces modifications ont été suivies d'instructions envoyées aux bureaux de district contenant manifestement un exposé erroné relativement aux invalidités et décès survenus antérieurement au 1er septembre 1920. Ces instructions ne parlaient aucunement de la question de savoir si c'était l'intention ou non de traiter les décès survenant après le 1er septembre 1920, comme étant en continuité avec l'invalidité contractée avant cette date et partant ayant droit à une pension. Les mots "les cas futurs" donneraient lieu de penser qu'il s'agissait des cas se déclarant à l'avenir qui devraient être assujettis au principe "attribuable au service militaire", mais la circulaire en général était simplement rédigée selon les termes employés dans le texte de la loi.

Ces instructions étaient contenues dans une annotation du bureau relative aux modifications de 1920 (Ex HDD 15) et sous l'article II tel que modifié il est dit

"Le changement effectué à l'article II consiste à appliquer le principe "attribuable au service militaire" à tous les cas futurs mais il faut remarquer (Voir article 29 de la loi telle que modifiée) que les cas au sujets desquels le décès ou l'invalidité est survenue antérieurement au 1er septembre 1920 doivent être traités au point de vue "attribuable au service militaire" ou "causé par le service" conformément aux dispositions de la Loi des pensions avant l'adoption des modifications à ladite loi. Les restrictions une et deux qui ont été biffées décrétaient l'application du principe "causé par le service militaire" et ne sont plus par conséquent nécessaires. L'ancien paragraphe (2) comportait l'application du principe "assurance" ou "au cours du service" et il a été par conséquent biffé."

Les phrases "attribuable au service militaire" ou "causé par le service militaire" en ce qu'elles s'appliquent au décès ou à l'invalidité survenant avant le 1er septembre 1920 induisent manifestement en erreur la seule chose à savoir pour ces cas-là étant de déterminer si l'invalidité a été contractée ou si le décès est survenu "au cours du service militaire".

D'après les témoignages rendus devant la Commission d'enquête par les Directeurs médicaux des diverses unités venus des différents bureaux de province l'on constate que ces médecins, dans la pratique, n'ont prêté aucune attention aux instructions que l'on vient de citer et qu'ils ont fait passer dans la catégorie

“attribuable au service militaire” tout ce qui pouvait être retracé à tout ce qui a pu leur arriver au cours du service peu importe si c'était dans l'exécution de devoirs militaires ou non. L'application de la loi telle que modifiée incombait alors aux quartiers généraux de la Commission des Pensions.

Puis les cas des dépendants commencèrent à s'imposer à l'attention de la Commission et cette dernière constata évidemment que d'après la stricte interprétation de l'article 29 la pension n'était pas payable dans ces cas-là parce que le décès a effectivement eu lieu après le 1er septembre 1920, bien que le droit à la pension eût été reconnu si le décès fut survenu avant la date susdite.

Dans ces circonstances, et en vue de ce qui avait été dit devant le Comité parlementaire, et attendu qu'une telle situation n'avait pas été envisagée, la Commission d'enquête est d'opinion que la Commission des Pensions aurait eu de très bons motifs pour adopter ce qui, sans doute, eût été une interprétation forcée mais néanmoins une interprétation possible de la loi et accorder une pension dans le cas où on pouvait démontrer que le décès a été la suite ou le résultat d'une invalidité contractée pendant le service militaire; ou dans l'alternative la décision aurait pu, au moins, être suspendue pour ces cas-là, et toute l'affaire soumise à l'attention du gouvernement et du Parlement à la première occasion possible. Mais il n'en a pas été ainsi et apparemment, la commission étudiait ces cas à mesure qu'ils se présentaient et la pension était refusée lorsque l'on ne pouvait pas prouver que le décès était attribuable au service militaire.

Au cours des dépositions faites devant la Commission il est fait mention de quelque cas de ce genre, et M. Paton, le secrétaire de la Commission des Pensions, a déclaré (Dossier p. 1032) qu'il pouvait soumettre plusieurs autres cas semblables.

La position prise par la Commission des Pensions, lors de l'enquête, se résumait à ceci: la loi était là et le devoir de la Commission était de l'observer telle qu'elle existait. On a demandé au colonel Thompson s'il croyait que c'était l'intention du Parlement qu'une veuve aurait droit à une pension si son mari mourait deux minutes avant minuit du 31 août 1920, d'un cancer qui est apparu pendant son service militaire, et qu'une veuve dont le mari a fait exactement le même temps de service dans les circonstances exactement les mêmes, et est décédé frappé de la même maladie trois minutes plus tard, ne devrait pas avoir de pension, et il a répondu: “Je le crois”. Evidemment, il prenait la position strictement légale que cette intention devait s'interpréter d'après le texte même de la loi, parce que, lorsqu'il lui fut demandé s'il avait cherché à connaître l'intention des autorités il répondit:—

(Dossier p. 424)—“Non. Je ne m'en suis pas informé. Je n'ai qu'à interpréter la loi. Je ne prête aucune attention à ce qu'a pu penser tout membre du comité des pensions au sujet de certaine modification projetée à la loi ou d'un article ou d'une loi quelconques. Je prends le statut tel que je le trouve. Je puis vous mettre sous les yeux un assez grand nombre d'anomalies très extraordinaires dans le Statut.”

Il est fort possible qu'il y a eu de nombreux cas où les réclamations de dépendants ont été sauvées grâce à une interprétation large des mots “attribuable au service militaire” et que ce n'était pas toujours nécessaire de prouver que le décès a été causé réellement par le service militaire, lorsqu'il y avait une chance de dire que les conditions du service dans le sens général du mot avaient pu contribuer au résultat fatal. Evidemment, si une tendance dans cette direction existait on voulait la faire disparaître par la modification de 1921.

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

Par cette modification on ajoutait simplement les mots "comme tel" après les mots "attribuable au service militaire" à la fin du nouvel article II tel qu'adopté en 1920. Ce changement établissait clairement que la cause de l'invalidité ou du décès devait être réellement le service militaire, et non simplement le fait qu'un homme est décédé ou qu'il est devenu invalide pendant qu'il portait l'uniforme.

L'article tel que modifié se lit comme suit:—

"II. La Commission doit accorder les pensions aux ou relativement aux membres des forces devenus invalides, conformément aux taux énoncés à l'Annexe A. de la présente loi, et relativement aux membres des forces qui sont énoncés à l'Annexe B. de la présente loi, lorsque l'invalidité ou le décès au sujet duquel ou de laquelle la demande de pension et faite pouvait être attribuée au service militaire *comme tel.*"

En présence du Comité de 1921 l'opinion a été de nouveau clairement exprimée que ce principe "causé par le service militaire" ne devait pas s'appliquer aux hommes licenciés des T.E.C. mais bien aux hommes présentement affectés au service militaire.

Voir le procès-verbal du comité de 1921, page 105, (dossier p. 105), où il est question d'une discussion relativement à l'effet de l'addition des mots "comme tel". Le colonel Thompson, le président de la Commission des Pensions, et le Dr Burgess, l'un des médecins consultants adjoints de la Commission des Pensions, venaient d'expliquer le sens de la modification et le président suppléant du Comité (M. Nesbitt) intervint sur le champ pour résumer l'impression généralement acceptée quant à l'effet de cette modification et s'exprima comme suit:

"Le PRÉSIDENT SUPPLÉANT:—La modification projetée ne doit affecter que ceux qui sont présentement dans le service militaire."

Et il n'y eut personne pour suggérer que cette opinion n'était pas exacte.

Voir aussi Dossier p. 10, où M. Cronyn, le président du Comité de la Chambre, Débat 1921, p. 4365, explique la signification de l'addition des mots "comme tel".

M. POWER: "Je désirerais demander au Président du Comité (M. Cronyn) de nous expliquer ce que signifie l'addition à l'article II des mots "comme tel"? Quelle est la portée de la modification?"

M. CRONYN: L'article II de la loi primitive a été modifié à la dernière session du Parlement de manière à se lire comme suit:

La Commission doit accorder les pensions aux membres ou relativement aux membres des forces devenus invalides, conformément aux taux énoncés à l'Annexe A de la présente loi, et relativement aux membres des forces qui sont décédés conformément aux taux énoncés à l'Annexe B de la présente loi, lorsque l'invalidité ou le décès au sujet duquel ou de laquelle la demande de pension est faite pouvait être attribuée au service militaire."

Sur l'avis ou la recommandation de la Commission des Pensions on projette d'ajouter à cette disposition les mots "comme tel".

M. POWER: "Pourquoi le service militaire "comme tel"? Quelle est la distinction?"

13 GEORGE V, A. 1923

M. CRONYN: Je crois que mon honorable ami se rappellera les discussions que nous avons eues à des séances antérieures du comité sur ce point. Notre loi des pensions différant des lois d'un grand nombre d'autres pays n'était réellement pas autre chose qu'une assurance pour les membres de la force expéditionnaire canadienne. En d'autres termes: si ces membres, par suite de presque n'importe quel autre motif que leur inculpation volontaire, étaient blessés ou se faisaient tuer pendant leur terme de service, eux ou leurs dépendants recevaient une pension. On a cru que depuis la fin de la guerre, cette base de pension devait seulement être accordée à l'égard de ceux qui font encore du service militaire ou naval pour le Canada, si l'accident dont ils ont été victimes a été causé par leur service militaire comme tel.

L'amendement a été adopté et a été sanctionné le 4 juin 1921.

Dans l'intervalle le changement d'administration avait eu lieu, et le personnel des pensions dans les différentes provinces avait été absorbé par le M.R.S.V.C., avec le Dr Arnold en qualité de directeur des services médicaux. Des instructions basées sur les amendements de 1921 ont été par conséquent transmises, non pas directement par l'entremise de la commission des Pensions, mais par l'entremise du M.R.S.V.C., et la lettre circulaire n°1559 (Ex 19 H. D. D.) a été envoyée à la date du 25 juin 1921, adressée aux directeurs médicaux d'unités et aux examinateurs médicaux et signés par le docteur Arnold. Cette lettre suppose que la deuxième clause conditionnelle à l'article II de la loi de 1919, a effectivement empêché les anciens membres des forces et leurs dépendants, de profiter des avantages offerts par le "principe d'assurance", après la déclaration de la paix. Elle suppose que la déclaration de la paix a été promulguée le 10 janvier 1920. Elle ne tient pas compte de la prétention soutenue maintenant que l'amendement de 1920 avait reculé jusqu'au 1er septembre 1920, l'application des restrictions de la deuxième clause conditionnelle à l'article II, parce que cette lettre déclare expressément que la modification à la loi était en vigueur après le 10 janvier 1920. Le premier alinéa démontre qu'on avait rencontré des difficultés dans l'interprétation de la loi, et cette déclaration avait été faite dans le but d'éclaircir les points obscurs. Le mémoire est cité au long, mais les notes dans la marge ont été insérées par la commission afin de faire voir quelle autorité la commission suppose que l'on a invoquée, pour faire les déclarations dans les alinéas respectifs. La commission a aussi indiqué par un X, au commencement des paragraphes, ces paragraphes l'A. V. G. G. prétend que l'on n'aurait pas dû appliquer aux hommes licenciés avant la déclaration de la paix, si la deuxième clause conditionnelle à l'article II de la loi de 1919 avait été interprétée selon l'intention du Parlement, et si l'on avait exécuté les assurances comme quoi les amendements de 1920 n'influaient pas les hommes de la F.E.C. licenciés.

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

L.C. N° 1559

MINISTÈRE DU RÉTABLISSEMENT CIVIL DES SOLDATS

OTTAWA, le 25 juin 1923.

*Aux directeurs médicaux d'unités et aux médecins examinateurs.*

Indiquez votre réponse ainsi:

D.M.S.

Liasse 8-500

Sujet: *Article 11 de la Loi des Pensions**(Les notes dans la marge sont insérées par la Commission)*

*Il a existé en apparence quelque doute dans le passé en ce qui a trait à l'interprétation de l'article 11 de la Loi des Pensions et de son amendement. La Commission des pensions a donc émis la déclaration suivante. Les examinateurs médicaux faisant des recommandations ayant trait aux pensions seront régis en conséquence.*

*(1919, art. 11, 1ère clause)*

"1. Avant le 10 janvier 1920 et à cette date, les dépendants étaient éligibles à une pension, si la mort du membre des forces s'était produite pendant son service (sauf pour inconduite)".

*(1919, art. 11, 2ème clause conditionnelle)*

X

"2. Après le 10 janvier 1920, jour de la déclaration de la paix, les dépendants des anciens membres des forces n'étaient pas pensionnables, à moins que le décès ne résultât directement du service militaire, (sauf les dépendants des pensionnaires dans les clauses 1-5)."

*(1921, modif. à l'art. 11)*

"3. Le et après le 1er septembre 1921, les dépendants (sauf les dépendants des pensionnaires dans les classes 1-5) ne seront pas pensionnables à moins que la mort ne soit imputable au service militaire, comme tel, ce qui revient pratiquement à ce que la loi était après janvier 1920."

## RÉCLAMATIONS POUR INVALIDITÉ

*(1919, art. 11, 1ère clause)*

1. Avant le 10 janvier 1920 et y compris cette date, les membres des forces étaient pensionnables si leur invalidité n'avait pas été causée par leur mauvaise conduite, qu'elle était imputable à leur service, ou que celui-ci la leur avait contractée ou l'avait aggravée.

*(1919, art. 11, 2ème clause conditionnelle)*

X

2. Une invalidité contractée après le 10 janvier 1920, n'était pas pensionnable à moins qu'elle ne résultât directement du service militaire.

*(1920, amend. à l'art. 11)*

X

3. Une invalidité contractée le et après le 1er septembre 1920, n'était pas pensionnable à moins que l'invalidité ne fut attribuable au service militaire.

(1921, amend. à l'art. 11)

X

4. Une incapacité contractée le et après le 1er septembre 1921, ne sera pas pensionnable à moins qu'elle n'ait été causée par le service militaire, comme tel, ce qui veut dire pratiquement la même chose que le résultat direct du service militaire."

W. C. ARNOLD,

*Directeur des services médicaux.*

Un mois plus tard, le 20 juillet 1921, (Ex. H.D.D. 27 et 30) le sous-ministre adjoint du M.R.S.V.C. a transmis aux chefs des divisions à Ottawa, aux directeurs d'unités de l'administration et aux directeurs médicaux d'unités, des notes qui avaient été compilés par la Commission des pensions au sujet des modifications à la Loi des Pensions pour 1921. La lettre couvrant ces points se lisait comme suit:—

L.C. N° 1588

OTTAWA, le 20 juillet 1921.

Aux chefs de divisions, Ottawa,  
Directeurs d'unités de l'administration,  
Directeurs médicaux d'unités

Indiquez dans votre réponse  
A l'intention du sous-  
ministre adjoint.

Sujet: *Modifications à la Loi des Pensions* . . . .

Ci-annexées se trouvent certaines notes sur la Loi des Pensions *compilées par le Commission des pensions pour le Canada* sur les modifications à la Loi des Pensions autorisées à la dernière session du Parlement.

E. H. SCAMMELL,  
*Sous-ministre adjoint.*

P.R. 2887

La note au sujet de l'article 11 (la modification "comme tel" se lisait ainsi:—

*Notes sur les modifications à la Loi des Pensions de 1921*

Puis suivait une citation verbale de l'article 11 tel que modifié avec les commentaires suivants:—

"La modification apportée à cet article provient de l'addition des mots "comme tel" et appuie sur le fait que les décès ou les invalidités afin de donner droit à une pension doivent être directement imputables au service militaire" . . . . .

Il semble que jusqu'à cette époque l'A.V.G.G. n'avait pas réalisé que le principe du "causée par le service" était appliqué contre les hommes licenciés et leurs dépendants, mais vers cette époque, on a commencé à sentir le changement dans la ligne de conduite. M. C. G. MacNeil, le secrétaire pour le Dominion de l'A.V.G.G. dit dans son témoignage (page 107 des procès-verbaux):—

M. MacNEIL: "Il a été découvert que durant la dernière partie de 1921 et au commencement de 1922 la commission a inauguré une ligne de conduite au sujet des réclamations qui étaient alors présentées. Celles-ci demandait la preuve que l'invalidité pour laquelle les pensions étaient réclamées était attribuable au service militaire, comme tel. C'est ce qui a soulevé le point litigieux."



DOC. PARLEMENTAIRE No 154

Des témoignages démontrent que jusqu'à l'enquête actuelle, il était extrêmement difficile même pour ceux qui administraient la loi, de se rappeler clairement ce qu'étaient les droits des hommes de la F.E.C. On se rappellera que la coutume suivie par la Commission des pensions était de pensionner un homme de la F.E.C. licencié avant la déclaration de la paix, s'il pouvait faire voir par la continuité de son invalidité que celle-ci avait été réellement contractée pendant son service, mais la déposition du docteur Burgess (procès-verbaux, pages 244-5) a eu pour effet que cet homme devait démontrer que l'invalidité dont il était atteint était attribuable à son service.

Le docteur Burgess a rendu le témoignage suivant:—

Q. Vous a-t-on donné des instructions d'aucun genre relativement à la disposition des cas des F.E.C. après l'amendement du 1er septembre 1921. C'est-à-dire, les instructions que vous avez reçues laissaient-elles entendre, et avez-vous compris qu'un homme demandant une pension après le 1er septembre 1920, devait démontrer que son invalidité était imputable au service militaire?—R. C'est ce que j'ai compris.

Q. Avant le 1er septembre 1920 cela suffisait si l'homme démontrait qu'il avait contracté son invalidité pendant son service?—R. Oui.

Q. Avez-vous été d'avis en tant qu'il s'agit de vous, en votre qualité de conseil médical, relativement aux hommes de la F.E.C., qu'après le 1er septembre 1920, les hommes doivent démontrer ou il faut qu'il soit démontré que leur invalidité est imputable au service militaire?—R. Oui.

Q. Par comparaison avec "contractée lors du service militaire?—R. Oui.

Q. Je suppose que dans votre lettre au sujet de ce caporal Holmes, que vous employez ces termes à dessein, lorsque vous dites que dans son cas son invalidité n'est pas imputable au service militaire?—R. Oui.

Q. N'avez-vous pas voulu dire "contractée lors du service militaire"?—R. Non, attribuable à.

Q. Et vous avez estimé que cela était une preuve suffisante pour l'appliquer au cas de Holmes?—R. Oui.

Q. Est-ce là l'épreuve que vous avez appliquée dans tous les cas aux hommes de la F.E.C.?—R. Je le pense.

Q. Connaissez-vous quelque entente, ou soi-disant entente comme quoi ces mots "attribuable à" ne devaient pas s'appliquer aux hommes de la F.E.C.? En avez-vous déjà entendu parler? Il n'y a pas de doute que vous n'avez rien eu à faire avec cela.—R. Je ne saisis pas très bien où vous voulez en venir. *Voulez-vous dire si j'ai compris qu'un homme de la F.E.C. qui avait contracté une invalidité pendant son service "attribuable à" ce service que cela ne s'appliquait pas à son cas?*

Q. Oui.—R. Je n'ai pas compris cela.

(Voir aussi la déposition du docteur Burgess à la page 255 des procès-verbaux où appert une déclaration semblable de la coutume suivie.)

A cause de tous les témoignages donnés, il est évident que ce qui précède n'était ni la coutume ni la loi, et en dépit de cette déposition, la commission ne croit aucunement que le docteur Burgess lui-même ait strictement appliqué cette interprétation, même si, comme la chose sera mentionnée plus tard, il ait très souvent donné comme motif du refus de la pension aux hommes de la F.E.C., le fait qu'il n'avait pas été démontré que l'invalidité était "directement attribuable au service" ou qu'elle "résultait directement du service militaire."

Le docteur Burgess était le conseil médical adjoint qui a disposé d'un grand nombre des cas difficiles, et bien que l'on puisse accorder beaucoup de latitude pour l'état confus des affaires à cause de l'interprétation compliquée de la loi, en même temps il est difficile de s'étonner que les représentants des vétérans

éprouvaient quelque difficulté à comprendre les principes d'après lesquels la loi était administrée, et que, comme M. MacNeil l'a dit, les décisions ne furent pas trouvées conséquentes.

En octobre 1921, l'erreur commise à propos de la déclaration de la paix a été évidemment découverte et le secrétaire de la Commission des pensions a émis une note le 22 octobre 1921, (Ex. 32 H.D.D.), adressée au sous-ministre du M.R. S.V.C. revisant les règlements contenus dans la lettre circulaire du docteur Arnold n° 1559 (Ex. 19, H.D.D.) et changeant la date "10 janvier 1920", (que l'on avait précédemment prise comme étant celle de la déclaration de la paix) en celle du "31 août 1920", la date à laquelle le principe de "causée par le service" a été mis en vigueur par les amendements de 1920. Une partie de cette note est citée plus bas. La commission a inséré les notes dans la marge pour indiquer ce qu'elle suppose être l'autorité sur laquelle l'on s'est basé pour les déclarations dans les alinéas respectifs. La commission a aussi indiqué par un X, au commencement de l'alinéa, ces alinéas que l'A.V.G.G. prétend que l'on n'aurait pas dû appliquer aux hommes licenciés avant la déclaration de la paix:—

#### *Article 11 de la loi des Pensions*

En vertu d'un arrêté ministériel impérial daté du 10 août 1921, la date de la "fin de la présente guerre" est déclarée comme étant à minuit le 31 août 1921. Un arrêté ministériel antérieur donnant le 10 janvier 1920, comme la date de la "fin de la guerre avec l'Allemagne" a été accepté comme étant la date de la déclaration de la paix pour les fins de la loi des Pensions. Elle devra être révisée et le 31 août 1921, substitué à sa place.

La lettre circulaire n° 1559 devrait donc être amendée comme suit:—  
(Les notes dans la marge sont insérées par la commission).

#### RÉCLAMATION POUR DÉCÈS 1920

(Loi de 1919 art. 11 amend. de 1920 art. 29)

1. Avant le 31 août 1920 inclusivement, les dépendants étaient éligibles à une pension si la mort du membre des forces était survenue pendant son service.

(Amendements de 1920 nouv. art. 11)

X 2. Le et après le 1er septembre 1920, les dépendants des anciens membres des forces n'étaient pas pensionnables à moins que la mort ne fût imputable au service militaire (sauf les dépendants des pensionnaires dans les classes 1-5).

(1921 Modif. à l'art. 11)

X 3. Après le 1er septembre 1921, inclusivement, les dépendants (sauf les dépendants des pensionnaires dans les classes 1-5) ne seront pas pensionnables à moins que la mort ne soit attribuable au service militaire comme tel.

#### RÉCLAMATION POUR INVALIDITÉ

(Loi de 1919, art 11 Loi de 1920 art. 29).

1. Avant le 31 août 1920 inclusivement, les membres des forces étaient pensionnables si leur invalidité n'avait pas été causée par inconduite, qu'elle

## DOC. PARLEMENTAIRE No 154

était attribuable au service, qu'ils l'avaient contractée pendant leur service ou que celui-ci l'avait aggravée.

(Amend. de 1920 au nouv. art. 11).

X 2. Une invalidité contractée après le 1er septembre 1920, inclusivement, ne donnait pas le droit à une pension, à moins que cette invalidité pût être attribuée au service militaire.

(Amend. de 1921 à l'art. 11).

X 3. Une invalidité contractée après le 1er septembre 1921, ne donnera pas droit à une pension, à moins d'être causée par le service militaire, comme tel.

*Commission des Pensions du Canada,  
Le Secrétaire.*

L'effet de ce qui précède, c'est que même si le principe du "causée par le service" devait être appliqué aux hommes de la F.E.C. et à leurs dépendants, les amendements de 1920 l'avaient présenté un an trop tôt.

Rien ne démontre que l'on a pris des mesures afin d'attirer ces cas à l'attention du gouvernement ou du Parlement, afin que l'un ou l'autre y remédie. Les preuves de ces cas ont été données à la commission. De fait, dans l'un de ces cas la mort est survenue avant le 1er septembre 1920, et la pension avait été refusée en juin 1920, parce qu'elle n'était pas le résultat direct du service militaire. L'affaire a été amenée directement à l'attention de la Commission des Pensions, après l'émission de la note rectificative d'octobre 1921, et cependant, différentes lettres ont été écrites à l'A.V.G.G. dans les premiers mois de 1922 refusant la pension, bien que l'on admettait que la cause de la mort dépendait du service ou avait fait des progrès au cours de celui-ci—et ce ne fut pas avant le 15 juin 1922, et après d'autres efforts de l'A.V.G.G., que la pension fut enfin accordée à la veuve, neuf mois après la découverte de l'erreur commise, et deux ans après la mort.

## RÉSULTAT PRATIQUE—MESURE SELON LAQUELLE LES CAS SONT TOUCHÉS

Après cet examen nécessairement compliqué et monotone de la loi, des instructions émises à ce sujet et des principes d'après lesquels la loi a été administrée, la considération pratique c'est de décider si un nombre appréciable de cas ont été lésés à cause de la situation exposée en détails, bien que le refus d'une pension qui aurait dû être accordée soit sans doute important.

(1) *Relativement au cas du "chaînon absent"*: Les témoignages concernant un ou deux cas ont été vraiment soumis à la commission. On admet que ces cas auraient été pensionnables d'après la loi primitive des pensions, si la deuxième clause conditionnelle à l'article 11 n'avait pas été interprétée comme applicable aux hommes de la F.E.C. licenciés, et le colonel Thompson a reconnu franchement qu'il y avait quelques cas contre lesquels on avait rendu des décisions défavorables à cause de cette interprétation.

(2) *Au sujet des réclamations des dépendants pour le décès résultant d'une incapacité contractée pendant le service*, on a fourni les témoignages au sujet de plusieurs de celles-ci, pour lesquelles la pension a été refusée parce que la mort était survenue après le 1er septembre 1920. On admettait au sujet de ces réclamations que la pension aurait été accordée si la mort était survenue avant cette date, et M. Paton a dit (page 1032 des procès-verbaux) ne pas douter pouvoir produire bien des cas de ce genre.

(3) A propos de l'avancement de la date de la déclaration de la paix, on a parlé dans les témoignages de quelques cas où la mort était survenu entre le 1er septembre 1920, et le 1er septembre 1921, et pour lesquels on admettait que même si la deuxième clause conditionnelle de l'article 11 s'était appliquée, les dépendants auraient été pensionnés, sans l'amendement de 1920 qui a amené de fait la déclaration de la paix un an trop tôt.

L'on doit se rappeler que les cas individuels ont été cités devant la commission simplement comme des cas types et non pas comme épuisant aucunement les classes qu'ils représentaient.

On peut supposer en toute sûreté qu'il existe un nombre considérable de dépendants à qui l'on avait déjà refusé des pensions à cause des amendements de 1920, et de nouvelles réclamations continueront à arriver à mesure que les décès surviendront.

CAS LÉSÉS PAR LA DÉCLARATION DE LA COMMISSION DES PENSIONS AUX POSTULANTS  
DE LA RAISON POUR LAQUELLE LA PENSION LEUR EST REFUSÉE

Jusqu'ici les cas disputés ont été ceux des personnes directement touchées par le statut et par l'interprétation qu'on en a fait, et il a été supposé que les cas des dépendants et les cas du "chaînon manquant" ont été les seuls à qui le principe d'assurance a été refusé. Cependant, il est permis d'avoir de forts doutes que ce furent les seuls cas. Le principe général c'est que la pension n'est pas refusée si l'invalidité, bien que faisant son apparition après le licenciement, peut être démontrée comme étant continue et entraînant un état d'invalidité présent lors du licenciement. Mais il a été présenté un très grand nombre de ces cas dans les témoignages où les hommes licenciés de la F.E.C. ont réclamé une pension pour des invalidités apparaissant après leur licenciement. A ceux qui ont réclamé la Commission des pensions a répondu qu'il doit être indiqué si l'invalidité était "attribuable au service comme tel" ou "seulement le résultat de son service" ou "directement attribuable au service militaire", ou que le "service lui-même" a causé l'invalidité, ou la commission a employé une expression semblable impliquant que le principe "causée par le service" est le seul qui s'applique.

L'on reconnaît que ces expressions n'exposent pas le seul motif d'après lequel on peut réclamer une pension. Elle suffiraient sans aucun doute si l'on démontrait que l'invalidité était "attribuable au service comme tel", mais il est également vrai qu'il est tout à fait suffisant de démontrer que l'invalidité survenant maintenant a été "contractée pendant le service", et les témoignages peuvent démontrer qu'il a toujours existé un état d'invalidité continu, même s'il était léger, à partir de l'époque du licenciement. Dire à un homme que son invalidité doit être "attribuable au service comme tel" c'est virtuellement, dans bien des cas lui faire cesser tout effort pour obtenir une pension. Il sait que son invalidité a débuté lors de son service, mais il réalise qu'il lui est impossible de prouver qu'elle a été causée par son service. Tandis que s'il savait qu'il aurait une aussi bonne raison à offrir afin d'obtenir une pension, s'il pouvait faire voir que son état d'invalidité a "débuté pendant" (bien qu'il n'ait pas été causé par) son service, qu'il a continué et s'est développé jusqu'à l'époque de sa demande, il serait prêt à produire cette preuve.

Il a été dit à l'audience que le motif donné pour le refus de la pension n'était pas important, mais la commission ne peut être de cet avis. Celui qui demande une pension a droit de connaître la raison pour laquelle on refuse de la lui accorder, et c'est l'induire en erreur de lui dire qu'il doit faire connaître des faits particuliers sans mentionner que d'autres établiraient également son droit. Comme la chose doit être évidente, il est rien moins que facile de saisir l'appli-

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

ation de la Loi des Pensions du Canada, et lorsque ceux qui l'administrent, énoncent pour quelles raisons on peut réclamer une pension, on estime qu'elles devraient être exposées avec exactitude, et aussi complètement que la chose est nécessaire, afin d'assurer que le postulant ne sera pas porté à se désister d'une réclamation, que l'apparence des faits indique qu'il pourrait soutenir, si on lui disait précisément ce qui est nécessaire qu'il sache pour établir son droit.

Il serait absolument impossible d'imaginer le nombre de cas dont le sort se trouverait défavorablement influencé par l'insuffisance de ces déclarations; quant au remède, s'il est possible d'en trouver un maintenant, on devrait le chercher plutôt dans le mode d'application de la loi que dans une législation nouvelle.

#### RÉCAPITULATION ET CONCLUSIONS SUR L'ARTICLE 11

(a) La Loi des pensions de 1919 concerne essentiellement ceux qui ont fait du service durant la guerre, et elle s'applique aussi aux quelques membres demeurés au service après la conclusion de la paix pour déblayer les régions dévastées par la guerre. La force permanente ne tombe pas sous la juridiction de cette loi.

(b) La loi de 1919 stipulait que les pensions seraient payées d'après le principe en vigueur pour les assurances, c'est-à-dire pour toute invalidité survenue au cours du service bien qu'elle ne soit pas attribuable au service; mais subordonnément au deuxième paragraphe de l'article 11, il était entendu qu'après la déclaration de la paix, le Canada reviendrait au "principe du service."

(c) L'association des Vétérans de la grande guerre prétend que ce changement ne devait pas atteindre les membres de la force expéditionnaire canadienne pour les invalidités ou décès survenus au cours de leur service, tandis que la Commission des pensions soutient qu'il doit s'appliquer à tous les décès et invalidités survenus après la déclaration de la paix, qu'il s'agisse des membres de la force expéditionnaire canadienne qui ont été licenciés ou de ceux qui sont encore au service.

(d) La Commission est d'avis que le changement ne devait s'appliquer qu'à ceux qui ont continué de servir en temps de paix et ne concerne pas les membres de la force expéditionnaire canadienne qui ont été licenciés, pour les invalidités ou décès survenus au cours de leur service.

(e) Le colonel Belton, le conseil médical en chef de la Commission des pensions, est d'opinion que le changement ne doit pas atteindre les membres de la force expéditionnaire canadienne ni les personnes à leur charge ou dépendants. Le juge Margeson, l'un des commissaires, a une opinion tout à fait opposée, et M. Archibald, l'avocat conseil de la Commission est d'avis que les membres eux-mêmes de la force expéditionnaire canadienne sont concernés, mais non pas les personnes à leur charge.

(f) Les représentants des soldats revenus du front ont cru que ce changement ne concernait pas les membres de la force expéditionnaire canadienne ni les personnes à leur charge.

(g) Voilà la situation embrouillée qui existait lorsque les amendements de 1920 ont été proposés.

(h) Par les amendements de 1920, la Commission des pensions avait l'intention de placer pour la première fois la force permanente sous la juridiction de cette loi.

(i) Elle voulait bien faire comprendre que le "principe du service" serait appliqué à ces hommes faisant du service militaire en temps de paix.

(j) Elle proposa donc de rééditer l'article 11 de la loi de 1919, avec le plan combiné du principe en vigueur pour les assurances et du "principe du service", et de substituer entièrement ce dernier principe.

(k) Les représentants des soldats revenus du front ont demandé, devant le comité parlementaire de 1920 et ailleurs, si les membres de la force expéditionnaire canadienne ou les personnes à leur charge se trouvaient concernés dans ces amendements, et les représentants de la Commission des Pensions leur ont répondu que ces amendements ne les concernaient pas. Ils ont aussi promis que s'il fallait d'autres clauses pour sauvegarder les droits de ces hommes et des personnes à leur charge, elles seraient insérées dans la loi. Les représentants de l'association des Vétérans de la grande guerre ont accepté ces promesses et les amendements ont été adoptés.

(l) Le représentant de la Commission des pensions qui a fait cette promesse était sous l'impression que les soldats licenciés étaient déjà exceptés par le deuxième paragraphe de l'article 11 de la loi de 1919. De l'avis de la Commission, cette impression est erronée.

(m) Vu les conclusions de la Commission au sujet du sens et du but de la loi de 1919, on peut dire maintenant que cette promesse n'a pas été rachetée, parce que l'article 29 de la clause des Epargnes, dans son sens littéral, ne protège pas les droits acquis par les membres de la force expéditionnaire canadienne et par les personnes à leur charge en vertu de l'article 11 de la loi de 1919, mais conservait seulement les pensions pour invalidité ou décès survenus avant le premier décembre 1920 parmi les membres de la force expéditionnaire canadienne ou de toute autre force. Après cette date, le nouvel article 11 est venu en vigueur et s'applique aux membres licenciés de la force expéditionnaire canadienne et aux personnes à leur charge, aussi bien qu'à tous les autres, et cela signifie qu'après cette date, en interprétant strictement le statut, deux classes de cas, qui auparavant étaient placés sous le principe des assurances, se trouveraient exclus du privilège de la pension, à moins que le décès ou l'invalidité n'ait été causé par le service militaire.

(n) Ces classes sont les suivantes:

(1) Les dépendants de ceux qui sont décédés après le premier septembre 1920, même quand le décès est dû à une cause naturelle qui origine au cours du service, et même si le défunt recevait de son vivant une pension pour la lésion cause de ce décès (à moins que la pension n'ait été de 80 p. 100 ou plus);

(2) Les membres licenciés de la force expéditionnaire canadienne souffrant d'une invalidité qui peut être rapportée à la période de service, mais qui, lors de leur licenciement, ne pouvaient démontrer que leur condition physique n'était pas assez délabrée pour constituer une invalidité, c'est-à-dire les cas où manque la liaison de cause à effet, ou cas de récurrence.

(o) Bien que cette stricte interprétation fût apparemment préconisée par le juge Marcheson, qui était sous l'impression que c'était là la portée de la législation exprimée sous la forme de la loi de 1919, la Commission considère qu'il est extrêmement douteux pour elle-même et pour son personnel que les amendements fussent être compris de manière à mettre de côté ces dépendants. Les cas de récurrence ne se sont pas présentés et n'étaient pas alors prévus, d'après les témoignages entendus.

(p) La Commission a répondu pleinement et franchement aux questions écrites posées par l'association des Vétérans de la grande guerre au sujet des diverses phases subies par les amendements de 1920, mais il n'a pas été posé de question concernant directement les cas des dépendants.

(q) Dans l'opinion de la Commission, les réponses données avertissent suffisamment les intéressés que les décès survenus après le premier septembre 1920 seraient traités sur une base différente, mais les promesses faites antérieurement

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

que les membres de la force expéditionnaire canadienne ne seraient pas concernés dans les amendements, et la possibilité de considérer le décès comme l'aboutissement naturel d'un invalidité méritant une pension, et par suite exigeant lui-même une pension, ont évidemment été considérées comme des motifs suffisants pour déclarer qu'il ne serait pas pris de mesures adverses aux intérêts de ces cas.

(r) Le statut a un autre effet adverse qu'on n'avait pas prévu: Par suite d'une erreur faite de bonne foi dans la date officielle de la déclaration de la paix, le principe du service s'est trouvé appliqué une année plus tôt qu'on n'avait l'intention de le faire.

(s) On a donné aux unités provinciales, des instructions basées sur le nouvel article, mais les directeurs médicaux des unités n'ont pas cru que ces instructions pouvaient changer la loi, et ils n'ont pas changé leur mode de recommander des pensions.

(t) Cependant, la Commission des pensions a étudié les cas des dépendants, lors de leur présentation, d'après le nouveau principe, et a simplement appliqué la loi dans le sens qu'elle croyait être la véritable interprétation, sans s'occuper des promesses faites par ceux qui avaient expliqué et adopté la loi, et sans faire aucune démarche pour attirer l'attention du gouvernement ou du Parlement sur l'injustice apparemment causé aux dépendants. Il est probable que jusqu'à présent il se soit présenté comparativement peu de cas où le décès n'était pas attribuable au service, et qu'une interprétation libérale ait été donné au mot "service", comprenant non seulement les devoirs militaires, mais aussi toute condition qui, au cours du service, pourrait avoir une portée quelconque sur l'invalidité.

(u) En 1921, le statut a été appliqué d'une manière encore plus rigide en exigeant la preuve que l'invalidité ou le décès était causé par le service militaire "comme tel"—mais encore une fois, on a promis devant le comité parlementaire et en présence des représentants de la Commission des pensions, sans un mot de protestation de leur part, que l'amendement ne s'appliquerait qu'au service militaire actuel.

(v) Peu de temps après l'adoption de cet amendement, le personnel dans les provinces de la Commission des pensions a été réuni au département du Rétablissement des soldats dans la vie civile, et le Dr Arnold qui comme directeur des services médicaux était chef du personnel médical du département du Rétablissement, devint de plus conseil médical en chef de la Commission des pensions, et assumait ainsi la direction générale du personnel médical de la Commission avec bureau aux quartiers généraux.

(w) Le 25 juin 1921, peu de temps après l'addition des mots "comme tel", des instructions ont été données sous la signature du Dr Arnold à titre de directeur des services médicaux, alléguant qu'apparemment il y avait eu dans le passé des doutes sur l'interprétation de l'article 11 de la Loi des pensions et de ses amendements, et décidant définitivement que le principe des assurances était abrogé concernant les décès et les invalidités survenus après le 20 janvier 1920, la date supposée véritable pour la déclaration de la paix. Ces instructions ne font pas de distinction entre les membres de la force expéditionnaire canadienne et les hommes de la force permanente, et elles reculent l'application du principe du service à environ huit mois en arrière, au 10 janvier 1920, au lieu du premier septembre 1920, la date fixée dans les amendements de 1920. On déclarait par là que le deuxième paragraphe de l'article 11 de la loi de 1919 devenait applicable aux membres de la force expéditionnaire canadienne, malgré la preuve faite devant la Commission que ce deuxième paragraphe, à part une exception, ne devait pas être mis en vigueur.

(x) Il est évident que la nouvelle administration s'efforçait de poser des principes d'administration plus explicites et que la Commission des pensions, dans la préparation de ces principes s'est guidée uniquement sur le sens littéral du statut et ne s'est pas occupée des discussions qui ont eu lieu auparavant. Ces discussions, tout en n'étant qu'un moyen impropre et irrégulier de constater l'intention virtuelle de la loi, ne doivent pas être mises entièrement à l'écart, si l'on se rappelle l'attitude libérale dont a fait montre le Parlement au sujet de cette législation, ainsi que les anomalies que l'on a constatées.

(y) Le 20 juillet 1921, il a été publié une note, préparée par la Commission des pensions, qui démontre que l'amendement de 1921 accentue l'interprétation que les décès et les invalidités, pour devenir le point de départ d'une pension, doivent être directement attribuables au service, et qui ne fait aucune distinction entre les membres licenciés de la force expéditionnaire canadienne et les autres soldats.

(z) A la connaissance de l'association des vétérans de la grande guerre, on n'a pas rencontré d'exemple où le principe du service ait été appliqué aux membres licenciés de la force expéditionnaire canadienne si ce n'est après que le changement de ligne de conduite effectués à la suite de l'interprétation des amendements est venu à leur connaissance, durant la dernière partie de 1921 et au commencement de 1922, au moyen de lettres reçues par eux et dans lesquelles il était spécifié que les membres licenciés de la force expéditionnaire canadienne et leurs dépendants devaient démontrer que l'invalidité était directement attribuable au service militaire "comme tel".

(aa) En octobre 1921, on a découvert que la date officielle de la déclaration de la paix était le 31 août 1921, au lieu de celle du 10 janvier 1920, et une note officielle a été envoyée par la Commission des pensions au département du Rétablissement des soldats dans la vie civile, revisant la délibération du 25 juin 1921, et changeant la date de l'abrogation du principe des assurances du 10 janvier 1920 au 31 août 1920. Cette dernière date était celle qui avait été choisie pour l'entrée en vigueur des amendements de 1920, mais avec une année d'avance sur la date officielle de la déclaration de la paix. Certes, si les amendements de 1920 n'avaient pas été adoptés, la date fixée dans cette note officielle aurait été le 31 août 1921, au lieu du 31 août 1920.

(bb) Les amendements de 1920 avaient fixé la date du premier septembre pour discontinuer l'application du principe des assurances en présumant que la déclaration de la paix devait dater du 10 janvier 1920. Bien qu'on ait trouvé cette supposition erronée, et que la date officielle de la déclaration de la paix soit le 31 août 1921, on ne semble pas avoir fait des démarches pour attirer l'attention du gouvernement ou du Parlement, sur des cas de pensions refusées qui auraient été accordées si la loi de 1920 n'avait pas fixé à une année d'avance la date de la déclaration de la paix.

(cc) Pour le seul cas connu où le principe du service ait été appliqué au détriment de dépendants, entre le 10 janvier 1920 et le premier septembre 1921, les témoignages entendus démontrent que la Commission ne s'est pas d'elle-même occupée de corriger l'erreur après que la vraie date de la déclaration de la paix a été connue, et ce n'est qu'après un délai de neuf mois, et à la suite de lettres multiples de la part des intéressés, que la pension a été accordée.

(dd) Il a été refusé un nombre assez fort de réclamations de dépendants, qui auraient été acceptées, si le principe des assurances n'avait pas été discontinué, et ces cas se multiplieront dans l'avenir à mesure que se produiront les décès.

(ee) Il est admis que quelques cas de récidive parmi les membres de la force expéditionnaire canadienne ont été produits, et ont été refusés sous prétexte que le principe des assurances était suspendu, et ces cas continueront de s'accumuler.



DOC. PARLEMENTAIRE No 154

(ff) Il est moralement certain que des cas ont été jugés défavorablement par suite du manque de soin dans l'exposé des raisons précises militant en faveur d'une pension, d'où le requérant a conclu que les réclamations sont inutiles si certaines conditions ne sont pas remplies, tandis que d'après la loi et la coutume établie il y avait d'autres circonstances qui auraient pu établir une raison aussi forte d'accorder une pension, si on les avait fait connaître.

(gg) Vu les raisons ci-dessus exposées, la Commission est d'avis qu'il conviendrait d'établir des dispositions:—

- a) pour le paiement de pensions aux dépendants des membres licenciés de la force expéditionnaire canadienne dans les cas de décès survenus depuis le premier septembre 1920, mais dus à des invalidités subies au cours du service. Cette classe comprendrait automatiquement les cas de dépendants qui ont été privés de pensions à cause de l'erreur dans la date de la déclaration de la paix; et il ne faut pas perdre de vue que si la mort est due à une invalidité du temps de guerre qui a récidivé, et que, si l'opinion exprimée ci-après, concernant les cas de récidive, doit prévaloir, les dépendants de ces cas de récidive doivent alors être bénéficiaires d'une pension au même titre que les autres, et il faudrait prendre des dispositions en conséquence.
- b) Pour le paiement d'une pension dans les cas véritables de récidive qui ont été mis de côté (pourvu qu'ils ne soient pas exclus par l'article 13), et pour établir une ligne de conduite définie pour l'avenir, au sujet de ces cas, basée sur une limite de temps (imparti par les médecins) dans laquelle on pourrait raisonnablement supposer que toutes les invalidités relatives à la période de service devront apparaître. Il semblerait que l'article 13 de la loi, qui limite le temps d'application des pensions, a été adopté dans ce but.

## TROISIÈME PARTIE

## ARTICLE 25 (3) DE LA LOI DES PENSIONS

L'Association des vétérans de la Grande guerre émet la prétention suivante, en explication de son télégramme :

“Que les règlements basés sur l'article 25 (3) de la Loi des pensions ont été modifiés par la Commission de manière à nullifier l'intention dudit article, et à causer l'annulation d'un grand nombre de pensions accordées antérieurement et le rejet des réclamations légitimes actuellement à l'étude.”

L'article 25 (3) traite de l'effet que peut avoir sur l'éligibilité à la pension le fait qu'un soldat souffrait de quelque incapacité au moment de son enrôlement.

L'article 25 (3), tel que modifié, se lit comme suit :

“Nulle déduction ne doit être opérée sur la pension d'un membre quelconque des forces qui a servi sur un théâtre réel de guerre, du fait de toute invalidité ou de toute prédisposition constitutionnelle antérieure à la date à laquelle il est devenu membre des forces; néanmoins, aucune pension ne doit être payée pour une invalidité ou prédisposition constitutionnelle intentionnellement cachée lors de l'enrôlement, qui était visible, n'était pas de nature à causer le rejet du service, ou était un vice congénital.”

Prenons comme exemple le cas d'un homme accepté pour le service et classé A1. Il a servi en France, ou ailleurs, et a été blessé au feu. Au moment de lui accorder son congé, on découvre qu'il souffre d'une incapacité. La commission qui l'examine avant de lui accorder son congé est convaincue qu'il souffrait, totalement ou partiellement, de cette même incapacité au moment de son enrôlement, malgré qu'on l'ait classé A1. Il se présente alors la question très difficile de déterminer quelle proportion de l'incapacité constatée au moment de son congé est imputable au service, ou à quel point elle a été aggravée par le service, et quelle proportion existait avant l'enrôlement.

On exprima l'opinion que, dans le cas d'un homme classé A1, et appelé à courir les risques et à remplir les devoirs, ou qui a couru les risques ou rempli les devoirs, d'un soldat de cette classe, et qui souffre d'une incapacité au moment où on lui accorde son congé, le pays n'a pas le droit de prétendre que cet homme, classifié A1 pour les fins du service militaire, n'appartient pas à la même classe pour les fins de la pension.

Dans son témoignage, M. MacNeil a résumé de la manière suivante les raisons additionnelles pour lesquelles on ne devrait pas tenir compte de l'incapacité antérieure à l'enrôlement: (Dossier p. 124):—

1. Les examens médicaux faits lors de l'enrôlement étaient défectueux.
2. Durant certaines périodes, on a relâché les règlements régissant les examens médicaux faits au moment de l'enrôlement, ou ultérieurement, parce qu'on avait un besoin pressant de renforts.
3. Aucune preuve certaine ne saurait être obtenue relativement aux conditions existantes avant l'enrôlement.

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

4. Il est impossible de calculer avec quelque exactitude le degré d'aggravation, ou de progression naturelle, dû au service.

5. La documentation relative aux conditions du service et à l'état du soldat au moment de son congé est souvent incomplète.

6. Les privations, la fatigue et la tension d'esprit endurées sur le champ de bataille demandent en toute justice que l'on adopte la conclusion générale que l'incapacité physique subséquente est imputable au service militaire.

Ce principe général fut accepté et, en 1918, avant l'adoption de la Loi des pensions, on avait fait deux règlements qui seront cités plus loin, et l'on avait passé un arrêté en Conseil (C.P. 3070) en date du 21 décembre 1918, rédigé pratiquement dans des termes identiques à ceux de l'article 25 (3) cité plus haut, avec cette différence qu'on n'avait fait aucune exception pour les cas où l'incapacité était "de nature à causer le rejet du service" ou "un vice congénital." En 1919, quand cette disposition fut ajoutée à la Loi des pensions, on ajouta une exception couvrant les cas où l'incapacité "n'était pas de nature à causer le rejet du service"; en 1921, on y ajouta une nouvelle exception pour les cas de "vice congénital."

#### DIVERGENCE DE VUES QUANT À LA SIGNIFICATION DE L'ARTICLE 25 (3)

L'Association des vétérans de la Grande guerre interprète cet article à l'effet qu'un soldat classé A1, et ayant servi en France, a droit à une pension pour toute incapacité dont il souffrait au moment de son congé, sans égard au fait que cette incapacité existait en tout ou en partie au moment de l'enrôlement. La seule exception à cette règle s'applique au soldat qui avait volontairement caché une incapacité, ou aux cas d'incapacité tellement évidente qu'on ne peut prétendre l'avoir passée inaperçue, ou aux cas d'incapacité congénitale. Dans ces cas exceptionnels, l'article de la loi ne s'appliquerait pas, et alors le pays ne serait responsable que de l'augmentation de l'incapacité pendant la période du service. En d'autres termes, l'Association des vétérans prétend que cet article signifie qu'un homme ayant servi en France doit être considéré comme apte au service au moment de son enrôlement.

Le Commission des pensions apporte deux restrictions à l'interprétation de l'article; elle prétend:

(1) Que l'article 25 (3) ne s'applique pas du tout, à moins que le soldat ait droit à une pension en vertu de l'article 11, pour quelque aggravation ou augmentation, pendant son service, de l'incapacité dont il souffrait avant son enrôlement.

(2) Qu'en vertu de cet article, dès que l'incapacité est diminuée en proportions égales à l'aggravation ou à l'augmentation survenues pendant le service, la pension doit être discontinuée entièrement.

L'Association des vétérans soutient:

(a) Que l'article lui-même ne contient aucune limitation de ce genre;

(b) Que, dans sa première interprétation de cet article, la Commission des pensions n'avait pas fait cette limitation, et ne l'avait pas reconnue en pratique;

(c) Que les règlements ultérieurs ont changé l'interprétation et la procédure.

Ce différend au sujet de l'article 25 (3) a probablement été la cause du télégramme qui fait le sujet de la présente enquête. Une résolution adoptée par la Commission des pensions, le 29 septembre 1921 (Ex. H.D.D. 18A), et renfermant la décision citée plus haut, fut portée à la connaissance de l'Association des vétérans, en mai 1922, et de là naquit la crainte d'une diminution des avantages de la loi par des règlements administratifs.

13 GEORGE V, A. 1923

Les trois objections de l'Association des vétérans doivent être considérées séparément par rapport aux deux décisions visées:

1. *L'article 25 (3) n'accorde aucun droit à un soldat, à moins qu'il ne soit éligible à une pension en vertu de l'article 11.*

(a) *Est-ce là l'intention de l'article?*

On juge ordinairement de l'intention d'une loi par les termes dans lesquels elle est rédigée. L'Association des vétérans dispute l'interprétation de la Commission des pensions au point de vue légal. Ainsi que dans le cas de l'article 11 (2e partie), l'Association des vétérans a recours à l'histoire de cette législation pour démontrer qu'il était entendu et compris par ceux qui l'ont adopté que cet article créait un droit à la pension. Le 15 juin 1922 (le jour même où l'on publiait le télégramme qui fait le sujet de la présente enquête), la Commission des pensions obtenait une opinion du ministère de la Justice au sujet de l'effet légal de cet article, tel qu'il apparaît dans le statut.

Voici la lettre de la Commission des pensions et la réponse du ministère de la Justice:

Commission des pensions, 17-7-1,  
15 juin 1922.

Au sous-ministre de la Justice,  
Ottawa, Ont., Canada.

MONSIEUR,—A la suite de démarches de l'Association des vétérans de la Grande guerre, la Commission des pensions a été accusée de "dissimulation" et d'avoir fait des "règlements secrets" afin de priver les anciens soldats de leurs droits. A l'appui de cette accusation, l'Association des vétérans cite un mémorandum de la Commission, en date du 29 septembre 1921, dont vous trouverez une copie ci-annexée.

On demande votre opinion relativement à l'interprétation de l'article 11 de la Loi des pensions, chapitre 43 du statut de 1919, au regard de l'article 25 (3) du chapitre 43, 1919, tel que modifié par le chapitre 62 du statut de 1920.

La Commission estime que l'article 11 est le point le plus important de la loi, parce qu'il établit les conditions préalables à l'octroi des pensions; en outre, il implique l'un des principes qui sont à la base de la Loi des pensions.

La Commission est d'avis qu'il faut d'abord établir l'éligibilité en vertu de l'article 11, avant de pouvoir jouir des avantages de l'article 25 (3). En pratique, la loi est interprétée libéralement.

A titre d'exemples:

(a) Un soldat est jugé apte au service et accepté: après son arrivée en France, il se développe chez lui une maladie dont la science médicale fixe l'origine à une date antérieure à l'enrôlement et qui n'a pas été aggravée par le service. On lui accorde en plein la pension attribuable à son incapacité au moment où il est licencié.

(b) Un soldat souffrant d'une incapacité antérieure, dont il a donné les détails au moment de son enrôlement: borgne, par exemple, est congédié sans augmentation d'incapacité. On lui accorde aucune pension.

L'Association des vétérans de la Grande guerre prétend que l'article 25 (3) a été ajouté à la loi avec l'intention qu'un soldat parvenu dans une zone réelle de guerre et classé A1, soit ensuite considéré comme étant physiquement sain en ce qui a trait aux pensions.

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

On désire avoir votre avis sur les points suivants:

1. L'éligibilité à la pension doit-elle d'abord être établie en vertu de l'article 11, avant que l'on puisse appliquer l'article 25 (3)?

2. L'aggravation due au service d'une incapacité antérieure ayant cessé, y a-t-il éligibilité à la pension pour cette partie de l'incapacité qui existait antérieurement à l'enrôlement?

3. Jusqu'à quel point, s'il y a lieu, les exemples suivants ont-ils droit à une pension?

- (a) Le soldat souffre d'une affection de l'oreille non apparente au moment de l'enrôlement, mais qui fut découverte subséquemment pendant son service, et progressa normalement. Il se rendit en France, et fut congédié en janvier 1920, alors que son incapacité fut estimée à 15 p. 100, dont aucune partie n'était imputable au service.
- (b) Le soldat souffre d'une affection de l'oreille non apparente au moment de l'enrôlement, mais qui fut découverte subséquemment pendant son service. Il se rendit en France et fut congédié en janvier 1920, alors que son incapacité fut estimée à 15 p. 100, dont 10 p. 100 existaient antérieurement à son service et 5 p. 100 étaient dus à l'aggravation.
- (c) Le soldat souffre d'une affection de l'oreille estimée à 10 p. 100. Il a servi en France et a été licencié sans changement dans son état et sans augmentation de son incapacité constatée au moment de son enrôlement.

Votre tout dévoué,

(signé) J. PATON,

*Secrétaire.*

OTTAWA, le 15 juin 1922.

CHER MONSIEUR,—J'ai étudié les questions contenues dans votre lettre en date d'aujourd'hui et je répondrai de la manière suivante:

1e question.—L'éligibilité à la pension doit-elle d'abord être établie en vertu de l'article 11, avant que l'on puisse appliquer l'article 25 (3)?

Réponse: L'article 11 définit les conditions d'éligibilité à une pension, et l'on ne peut accorder de pension sauf aux soldats dont le cas répond à ces conditions. L'article 25 (3) ne s'applique qu'aux soldats qui ont déjà établi autrement leur éligibilité à une pension.

2e question.—L'aggravation due au service d'une incapacité antérieure ayant cessé, y a-t-il éligibilité à la pension pour cette partie de l'incapacité qui existait avant l'enrôlement?

Réponse: Je ne connais pas de disposition, et vous n'en mentionnez aucune qui autorise le paiement d'une pension pour une incapacité, aggravée ou non, qui a cessé d'exister.

3e question.—Dans quelle mesure, s'il y a lieu les exemples suivants ont-ils droit à une pension?

(a) Le soldat souffre d'une affection de l'oreille non apparente au moment de l'enrôlement, mais qui fut découverte subséquemment, pendant son service, et progressa normalement. Il se rendit en France, et fut congédié en janvier 1920, alors que son incapacité fut estimée à 15 p. 100 dont aucune partie n'était imputable au service.

Réponse: Cet homme n'a droit à aucune pension.

- (b) Le soldat souffre d'une affection de l'oreille non apparente au moment de l'enrôlement, mais qui fut découverte subséquemment pendant son service, et progressa normalement. Il se rendit en France et fut congédié en janvier 1920, alors que son incapacité fut estimée à 15 pour 100, dont 10 pour 100 existaient antérieurement à son service et 5 pour 100 étaient dus à l'aggravation.

Réponse: Cet homme a droit à la pension accordée pour une incapacité de 15 pour 100.

- (c) Le soldat souffre d'une affection de l'oreille estimée à 10 pour 100. Il a servi en France et a été licencié sans changement dans son état et sans augmentation de son incapacité constatée au moment de son enrôlement.

Réponse: Cet homme n'a droit à aucune pension.

Vous constaterez par ces réponses qu'à mon avis la politique suivie en pratique par la Commission dans les cas illustrés par l'exemple (a) a été plus favorable aux soldats que ne le comporte une stricte interprétation de la loi.

(signé) E. L. NEWCOMBE

*Sous-ministre de la Justice.*

REMARQUE: En produisant cette lettre les réponses aux divers exemples compris dans la troisième question ont été placées sous leurs titres respectifs, alors qu'elles étaient toutes groupées dans le texte original.

La Commission des pensions a le droit de considérer cette opinion comme une confirmation de sa décision que l'éligibilité à une pension doit d'abord être établie en vertu de l'article 11, avant que l'on puisse se réclamer de l'article 25 (3). L'exemple (c) et la réponse indiquent que la présence d'une incapacité au moment où le soldat est congédié ne suffit pas à établir le droit à une pension en vertu de l'article 11, s'il peut être prouvé que cette incapacité existait dans la même mesure avant l'enrôlement. Il faut prendre pour acquis (bien que ce point ne soit pas très clair) qu'en répondant à l'exemple (c) le ministère de la Justice ne considérait pas l'incapacité antérieure à l'enrôlement comme "visible".

L'Association des vétérans n'admet pas l'exactitude légale de ces conclusions en se basant sur le fait qu'elles produisent une anomalie évidente illustrée par l'exemple suivant: Deux soldats, A et B, reçoivent leur congé après une égale période de service en France. A ce moment, A souffre d'une incapacité de 25 pour 100, et B d'une incapacité de 30 pour 100. La Commission des pensions est en mesure de prouver que ces deux soldats souffraient d'une incapacité de 25 pour 100 au moment de leur enrôlement. A ne reçoit aucune pension pour son incapacité de 25 pour 100, tandis que B reçoit la pleine pension accordée pour une incapacité de 30 pour 100, parce qu'il a eu l'avantage de voir son incapacité s'aggraver de 5 pour 100 pendant sa période de service.

L'Association des vétérans prétend qu'on pourrait faire entièrement disparaître cette anomalie, en donnant à l'article l'interprétation qu'un homme qui a fait du service en France était censé être physiquement sain au moment de son enrôlement.

Même si l'on pouvait discuter la décision formelle de la Commission des pensions sur un point de droit abstrait et non sur un cas existant, l'autorité reconnue du sous-ministre de la Justice suffirait pour permettre à la Commission de considérer que la décision de la Commission des pensions, quant à la stricte construction légale exigeant que l'éligibilité à une pension doit être prouvée

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

d'après l'article 11 avant qu'on ne puisse appliquer l'article 25 (3), doit être acceptée pour les fins de l'enquête.

On doit se rappeler, cependant, que la Commission des pensions fait sa propre interprétation de la loi. Elle a déjà, dans une annotation publiée en 1919 (Ex. H.D.D. 49) donné à la loi l'interprétation qu'un soldat ayant servi en France a droit à la pension accordée pour son entière incapacité au moment de son licenciement, sans égard à l'incapacité dont il souffrait au moment de son enrôlement. Pour cette raison, et aussi à cause de l'historique de l'article, dont il sera question plus loin, la Commission aurait été justifiable d'adhérer à son interprétation primitive si l'on peut trouver dans la loi une raison suffisante. Voici quelques raisons qui pourraient justifier la première interprétation que la Commission des pensions avait faite de l'article de la loi. Pour prétendre qu'afin de pouvoir se réclamer de l'article 25 (3) un soldat doit avoir droit à une pension en vertu de l'article 11, on s'est apparemment basé sur la phrase suivante de l'article 25 (3): "Nulle déduction ne doit être opérée sur la 'pension'", etc. Il est possible que l'on attache trop d'importance au mot "pension". D'après la méthode suivie au début, on déduisait du pour-cent total de l'incapacité au moment du licenciement, le pour-cent d'incapacité au moment de l'enrôlement. On prétendit que cette méthode ne devait pas être suivie dans le cas d'un soldat ayant servi en France, parce qu'il faut conclure que, s'il a pu faire son service, il devait être physiquement sain au moment de son enrôlement. On voulut donc mettre fin à ce système de déductions. Dans l'article 25 (3), on a employé les mots "nulle déduction ne doit être opérée sur la 'pension'", mais le mot "pension" ne pouvait que signifier le pour-cent brut de l'incapacité au moment du licenciement duquel on faisait auparavant une déduction. Le fait que l'incapacité antérieure à l'enrôlement doit être déduite de la "pension" implique nécessairement que la "pension" dont il s'agit comprend cette incapacité. De deux choses l'une, soit qu'en vertu de l'article 11 un soldat soit *prima facie* éligible à une pension pour toute incapacité dont il peut souffrir au moment de son licenciement, ou soit que l'article 25 (3) crée implicitement, et en même temps, un droit à une pension pour l'incapacité totale existante au moment du licenciement et empêche une déduction de la somme brute. Le fait que la déduction (i.e. l'incapacité antérieure) peut être supérieure ou inférieure à l'incapacité brute paraît être immatériel. La loi défend de faire une déduction quelconque, ce qui implique qu'on ne doit pas tenir compte de l'incapacité antérieure à l'enrôlement.

#### HISTORIQUE DE L'ARTICLE 25 (3)

Jusqu'à un certain moment de l'année 1918, on déduisait du pour-cent déterminé de l'incapacité d'un soldat au moment de son licenciement le pour-cent de l'incapacité qu'on lui attribuait au moment de son enrôlement et on lui accordait une pension pour la différence. (Voir le témoignage du colonel Belton devant le comité parlementaire, en 1918, vol. LIV; les documents parlementaires de la Chambre des Communes, vol. 2, page 333; et le dossier, page 127.)

Le 12 février 1918, la Commission des pensions adoptait la décision suivante (dossier p. 1419):—

"Dans l'opinion de la Commission des pensions, les règlements gouvernant les pensions canadiennes veulent que le bénéfice du doute soit accordé aux candidats à une pension, *principalement s'il y a des dépendants en cause.*

En conséquence, on doit accorder la pleine pension dans la plus grande partie des cas d'incapacité, ou de décès, constatés pendant la

13 GEORGE V, A. 1923

période de service (excepté dans le cas de fraude, de graves erreurs au moment de l'enrôlement, ou de mauvaise conduite).

Les cas d'aggravation des conditions préexistantes à l'enrôlement (et les cas d'incapacité dus à l'inconduite) seront considérés individuellement. Si l'aspirant à une pension était apparemment en bonne santé au moment de son enrôlement (et depuis quelque temps antérieurement) et reste en bonne santé pendant les trois premiers mois de son service, la déduction pour l'incapacité préexistante sera minime. Ce règlement restera en vigueur jusqu'à ce que le prochain Parlement ait adopté une nouvelle loi.

Le 2 avril 1918, on établissait le règlement suivant (dossier p. 1419) :

“IL A ÉTÉ RÉSOLU que l'incapacité ou le décès, dus à une aggravation d'un état préexistant à l'enrôlement, donneront droit à une pension tout comme s'ils étaient imputables au service lorsque :

(a) l'incapacité préexistante n'était pas apparente ou n'a pas été dissimulée volontairement lors de l'enrôlement, et ne s'est pas manifestée pendant une période raisonnable après l'enrôlement; ou

(b) l'incapacité préexistante, bien qu'apparente au moment de l'enrôlement, a été considérée comme un détail négligeable.”

L'Association des vétérans fit des représentations au comité parlementaire, en 1918 (dossier, p.p. 130-131) au sujet du règlement suivant: “dans l'octroi des pensions, on ne devra pas tenir compte de l'incapacité, ou d'une aggravation d'incapacité, antérieures à l'enrôlement.”

Le 10 mai 1918, M. Archibald, avocat conseil, écrivait au nom de la Commission des pensions à l'honorable M. Rowell, président du comité parlementaire, en 1918, citant la suggestion ci-haut mentionnée de l'Association des vétérans et mentionnant qu'elle avait été étudiée par la Commission des pensions et adoptée avec certaines modifications. Il citait aussi l'amendement suivant apporté aux règlements des pensions, et qui avait déjà été soumis par la Commission des pensions au comité parlementaire :

“Qu'une pension soit accordée lorsque l'incapacité devient apparente plus de trois mois après l'enrôlement ou l'engagement, pourvu qu'aucune pension ne soit accordée pour cette partie de l'incapacité qui existait au moment de l'enrôlement ou de l'engagement et qui aura été volontairement dissimulée, ou était apparente, ou est devenue apparente avant l'expiration des trois mois qui ont suivi l'enrôlement ou l'engagement.”

Cela signifiait qu'une pension serait accordée pour toute incapacité constatée au moins trois mois après l'enrôlement, qu'elle ait existé antérieurement ou non, et en quelque lieu que le soldat ait fait son service, excepté seulement dans les cas de dissimulation volontaire, ou lorsque l'incapacité était apparente au moment de l'enrôlement ou devint apparente dans les trois mois qui suivirent.

Le major Todd, qui était membre de la Commission des pensions à ce moment (1918), rendit témoignage devant le comité de 1918 (Délibérations du comité parlementaire p. 279, et dossier p. 132). Il s'exprima dans les termes suivants, en parlant de l'amendement suggéré et mentionné plus haut:—

“Ce qui est à la base de notre recommandation—que M. Archibald vous a soumise—c'est qu'après trois mois de service, nous devrions considérer les soldats comme physiquement sains et leur accorder une pension pour toute leur incapacité. C'est l'une des questions les plus difficiles que nous ayons à résoudre et nos instructions ne sont pas suffisantes.

Q.—C'est-à-dire, faut-il cesser d'opérer une déduction pour l'incapacité antérieurement?—R.—Oui, c'est cela en résumé. Nous désirons des



DOC. PARLEMENTAIRE No 154

instructions définies sur ce point. L'absence d'instructions définies rend notre situation excessivement difficile.

Le 20 mai 1918, le comité parlementaire spécial fit la recommandation suivante (1918, rapport du comité parlementaire, p. XI) :

“Que nulle déduction ne soit opérée sur la pension d'un soldat ayant servi sur un théâtre réel de guerre, autre que le Royaume-Uni, du fait de toute incapacité, ou de toute prédisposition constitutionnelle antérieure à la date de son engagement, pourvu que l'incapacité antérieure ou la prédisposition constitutionnelle n'aient pas été volontairement cachées par le dit soldat, ou n'étaient pas apparentes au moment de son engagement.”

On peut voir que cette recommandation diffère en deux points de la suggestion de la Commission des pensions :

- (a) Elle commence par les mots “nulle déduction ne doit être opérée sur la pension” tandis que la suggestion de la Commission disait “qu'une pension soit accordée.”
- (b) Elle limite les avantages de l'article à ceux qui ont servi sur un théâtre réel de guerre, au lieu de les accorder à tous ceux qui se sont enrôlés.

Cette recommandation fut apparemment rédigée par M. Archibald, l'avocat conseil de la Commission des pensions, en collaboration avec M. Nickle. M. Archibald dit à ce sujet (dossier p. 1192) :

“Je ne saurais dire ce qu'était l'intention du comité parlementaire à ce moment, ni ce que je voulais exprimer, si ce n'est que je faisais le raisonnement suivant: un soldat rendu au front doit être classé A1, à moins qu'il n'y ait quelque chose d'évident; et c'est sans doute pourquoi j'ai fait certains changements. Je n'ai pas songé à cette affaire depuis tantôt deux ans, mais je me souviens d'avoir ajouté à mes annotations sur la loi des pensions précisément ce qui suit: *“qu'un soldat a droit à une pension pour tout ce dont il souffre à son retour, à moins que l'incapacité ait été évidente dès le début. Je crois bien que c'est là l'opinion générale.”*

C'est l'addition des mots “nulle déduction ne doit être opérée sur la pension” qui a créé toute la difficulté et l'on insiste pour qu'on leur attribue la signification que le major Todd avait à l'esprit quand il disait, comme on l'a rapporté plus haut, qu'un soldat ayant trois mois de service à son crédit devrait être considéré physiquement sain et devrait avoir droit à une pension pour toute incapacité dont il souffre.

On trouve une explication très plausible de l'emploi du mot “déduction”, dans les délibérations du comité. On avait apparemment à l'esprit la déduction de l'incapacité antérieure à l'enrôlement de l'incapacité existante au moment du licenciement. Cette expression fut transformée de quelque façon en une déduction de l'incapacité antérieure sur la “pension”, et de là il devint nécessaire de prouver qu'un soldat avait droit à une “pension”—et non pas seulement qu'il souffrait d'incapacité au moment de son licenciement—avant que l'article 25 (3) n'entre en jeu.

L'idée de la déduction de l'incapacité primitive de l'incapacité totale apparaît dans les citations que nous reproduisons ci-après. Le colonel Belton, parlant de la méthode suivie avant que l'on eût adopté l'article 25 (3), s'exprimait dans les termes suivants (1918, comité parlementaire, p. 86; dossier, p. 125):—

“On a adopté la méthode et la procédure de ne considérer que l'aggravation de l'état d'un soldat, au point de vue de son éligibilité à une

pension, c'est-à-dire que l'on déduit l'incapacité existante au moment de l'enrôlement de l'incapacité totale, et l'on n'accorde une pension que pour le degré d'incapacité survenu pendant le service."

Et encore: (Dossier, page 129) et M. Pardee, député, (Dossier, page 132).

Et aussi (Procès-verbaux du comité parlementaire 1922) où le colonel Arthurs, député, déclara avoir compris qu'aucune affection d'avant-guerre ne doit être "invocée contre l'invalidité".

Le 2 juillet 1918, les règlements plus haut cités du 12 février 1918 et du 2 avril 1918 ont été remplacés par un nouveau règlement (Dossier, page 569) établi par une résolution de la Commission des pensions et dont la partie qui nous intéresse se lit comme suit:—

"IL A ÉTÉ RÉSOLU que nulle déduction ne doit être opérée sur la pension d'un membre quelconque des forces du fait de toute invalidité ou de toute prédisposition constitutionnelle antérieure à son enrôlement lorsque ce membre des forces a servi sur un théâtre réel de la guerre."

Puis suit une définition minutieuse des mots "Théâtre de la guerre"; et le règlement conclut en ces termes:—

"Il doit être entendu que les invalidités qui ont été intentionnellement cachées lors de l'enrôlement ou qui étaient visiblement apparentes à ce moment n'auront pas droit à la pension.

La résolution qui précède est conforme à la recommandation du Comité parlementaire des Pensions nommé par la Chambre des Communes à sa dernière session."

Plus tard, dans la même année, on a rédigé l'arrêté du Conseil 3070 en date du 21 décembre 1918. L'effet en était pratiquement le même que celui du règlement du 2 juillet 1918. Cet arrêté du Conseil se lit comme suit:—

"7A. Nulle déduction ne doit être opérée sur la pension d'un membre quelconque des forces qui a servi sur un théâtre réel de la guerre autre que le Royaume-Uni, du fait de toute invalidité ou de toute prédisposition conditionnelle antérieure à son enrôlement, pourvu que cette invalidité antérieure ou cette prédisposition constitutionnelle antérieure à l'enrôlement n'ait pas été intentionnellement cachée par ledit membre des forces ou n'était pas visiblement apparente chez ledit membre des forces lors de l'enrôlement. Les mots "théâtre de la guerre" tels qu'employés dans le présent article et dans l'article 7B doivent signifier tout pays où les forces militaires ou navales du Canada prennent contact avec l'ennemi sur terre, ou dans le cas des forces navales, toute étendue d'eau navigable."

En 1919 cet arrêté du Conseil a été pratiquement mot pour mot dans l'article 25 (3) de la Loi des Pensions.

L'honorable M. Rowell, président du Comité parlementaire, expliquant à la Chambre des Communes, le 29 juin 1919, l'effet des règlements existants (C.P. 3070 plus haut cité) et l'effet de l'article 25 (3) a bien clairement déclaré que rien ne limitait, pour le soldat qui a servi en France, le droit à la pension quelle qu'elle soit lors de son licenciement (Hansard, pages 4174 et 4176 et Dossier, page 3416):

"Lorsqu'un homme s'est rendu en France, il touche alors une pension sans tenir compte de l'invalidité quelconque d'avant guerre. Telle est la loi présentement en vigueur dans les Règlements des Pensions."

(Dossier, page 3417):

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

“Le Comité a eu à faire la distinction suivante. Un homme n'a pas droit à une pension du fait d'une invalidité d'avant-guerre. En d'autres termes, l'Etat lui paie une compensation pour une invalidité survenue ou aggravée pendant le service. L'Etat n'est nullement tenu de lui payer une compensation pour une invalidité qui existait antérieurement à son enrôlement. Mais le Comité a cru que lorsque le Service de Santé de l'armée avait accepté un homme et que lorsque cet homme s'était réellement rendu au front, nous devons laisser de côté toute question d'invalidité d'avant guerre et lui accorder une pension.”

Cet article a été maintenu dans la loi pratiquement dans les mêmes termes jusqu'à ce jour.

Rien, absolument rien, ne prouve que la question de l'interprétation de l'article (exigeant l'éligibilité à une pension aux termes de l'article 11 avant que l'article 25 (3) devint opérant) se posait à l'esprit de ceux qui ont eu quelque chose à faire dans l'adoption de cette loi, et, tout ou moins, cette question ne fut même pas envisagée par celui qui l'a rédigée, par le président du Comité parlementaire ou les représentants de l'A.V.G.G. On ne constate, dans tous les cas, aucune démarche ou représentation de la part de la Commission des Pensions lorsque les règlements du 2 juillet 1918 et que l'arrêté du Conseil (C.P. 3070) ont été ainsi rédigés en 1918 ou lors de l'adoption de la loi de 1919, à l'effet que la loi serait exécutée autrement que conformément à sa stricte interprétation légale.

(b) L'interprétation donnée à l'Article 25 (3) par la Commission des Pensions exige-t-elle l'éligibilité à une pension aux termes de l'article 11 et quelle a été la coutume suivie dès les débuts à ce sujet :

Lorsque la loi de 1919 a été adoptée, les annotations (Ex.-H.D.D. 49) préparées par M. Archibald, avocat conseil de la Commission ont été publiées avec grande publicité. L'annotation à l'article 11 se lisait comme suit :

“Ceux qui se sont rendus en France ont droit à une pension pour toute *invalidité qui existe chez eux lors de la réforme* à moins que l'invalidité n'ait été visible ou intentionnellement cachée lors de l'enrôlement.” et l'annotation à l'article 25 (3) se lisait comme suit :

“Pendant plus de deux ans, diverses organisations ont tenté de faire accorder les pensions d'après l'invalidité qui existe chez l'homme lors de sa réforme, que cette invalidité existât chez lui *en tout* ou en partie lors de son enrôlement, ou non. Dans les premières années de la guerre, par suite, surtout des besoins de l'heure, on a enrôlé des hommes qui, tout en étant aptes au service pour lequel on les enrôlait, n'étaient pas absolument aptes au point de vue de l'emploi sur le marché général de la main-d'œuvre. On a aussi enrôlé un grand nombre d'hommes qui n'étaient même pas aptes pour les moins pénibles des devoirs de la vie militaire. Un grand nombre de ces incapables ont été réformés avant de quitter le Canada; un plus grand nombre encore ont été réformés en Angleterre; on n'a conduit en France que les hommes les plus aptes. De nouveau, on a enrôlé un grand nombre d'hommes, reconnus incapables pour faire du service sur la ligne de feu, dans les régiments forestiers, la construction des chemins de fer et autres régiments de ce genre. Le Comité parlementaire de 1918 en est venu à la conclusion que lorsqu'un soldat quelconque s'est rendu sur un théâtre réel de la guerre on doit *définitivement supposer qu'il était absolument apte lors de son enrôlement à moins* qu'on ne puisse prouver l'existence d'une invalidité antérieure à la date de l'enrôlement, volontairement cachée ou visible, ou qui n'était pas de nature à causer le rejet du service.”

Rien ne pouvait être plus clair que cet exposé. M. Archibald a évidemment pris la position que tout profane prendrait et a compris qu'il fallait accorder la pension pour invalidité lors de la réforme lorsque l'homme s'était rendu en France et lorsque l'invalidité n'était pas visible lors de l'enrôlement et n'avait pas été volontairement cachée.

Mais alors, la question se pose de savoir si cette interprétation a été, de fait, mise en pratique jusqu'au mois de septembre 1921. Puisque l'homme qui s'était rendu en France était définitivement censé avoir été absolument apte lors de l'enrôlement (comme le dit l'annotation), alors l'homme qui s'était rendu en France était éligible à une pension pour toute invalidité existant chez lui lors de sa réforme, et on n'essaierait pas de découvrir si de fait cette invalidité existait avant l'enrôlement. C'était accorder une pension à celui dont l'invalidité antérieure à la date de l'enrôlement n'avait pas été aggravée, mais la question se pose de savoir si cette interprétation a été appliquée de fait à un cas de ce genre. Les témoignages sont bien contradictoires et la preuve difficile à suivre.

M. Ahern, ancien secrétaire de la Commission des pensions, a déclaré (Dossier, page 888) qu'à ce dont il se rappelait la coutume suivie par la Commission consistait à prouver l'éligibilité aux termes de l'article 11.

La plupart des directeurs des services médicaux étaient sous l'impression que l'éligibilité aux termes de l'article 11 était nécessaire. Un des directeurs des services de santé était sous l'impression que l'on supposait l'aggravation ou l'augmentation de l'invalidité pendant le service dans les cas d'invalidité antérieure à la date de l'enrôlement lorsque le soldat s'était rendu en France. (Dossier, pages 485, 486 et 488). On trouvera les témoignages des directeurs des services de santé aux pages suivantes du Dossier:

Dr Landon, (Dossier, page 698) Montréal.

Dr Hewitt, (Dossier, page 762) Toronto.

Dr Ellis, (Dossier, page 910) Halifax.

Dr. McIvor, (Dossier, page 538) Winnipeg.

Dr Johnson, (Dossier, page 600) Calgary.

Dr Wickware, (Dossier, page 931) Regina.

Le colonel Thompson a déclaré devant le comité parlementaire (Procès-verbaux du Comité Parlementaire, 1922, page 396, Dossier, page 1290) que la résolution du 29 septembre 1921, exigeant l'éligibilité aux termes de l'article 11 antérieurement à l'article 25 (3), n'était qu'un résumé de la coutume suivie antérieurement.

Ce qui ressort du témoignage du juge Margeson c'est que au sens légal, il accepte l'interprétation de l'article 25 (3) exigeant qu'existe d'abord l'éligibilité aux termes de l'article 11 (Dossier, page 1041) et il laisse entendre qu'il fallait d'abord établir le droit à la pension aux termes de l'article 11 avant de pouvoir appliquer l'article 25 (3), (Dossier, pages 1036, 1039 et 1041); mais il ajoute qu'il pourrait bien "difficilement concevoir" un cas où la pension ne serait pas payée lorsque le soldat s'est rendu en France et qu'il était atteint d'une invalidité lors de la réforme (Dossier, pages 1040, 1041). Il se sert des expressions suivantes:—

"Je ne puis croire, à l'heure actuelle, que j'en refuserais un seul." (Dossier, page 1038).

"Je ne connais aucun cas où la pension a été refusée lorsque le soldat s'est rendu en France." (Dossier, page 1041).

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

“Il faudrait démontrer à l'évidence que le service militaire n'a aucunement nui à la santé de cet homme au point de lui donner un droit à la pension.” Dossier, page 1037).

(5-114)

Il signale de plus le fait qu'en pratique la Commission des pensions a supposé que lorsqu'un homme avait servi en France et était d'une invalidité lors de la réforme, cet homme avait droit à une pension aux termes de l'article 11 et, par conséquent, pouvait bénéficier de l'article 25 (3) (Dossier, page 1036).

Q.—“Dois-je comprendre, à ce que vous dites, que l'on supposerait l'aggravation ou le droit à une pension?”

R.—“Je crois que lorsque le parlement a rédigé cet article, c'était justement l'expression de sa pensée. *Il aurait un droit à la pension aux termes de l'article (a) du simple fait qu'il s'est rendu en France.*”

Q.—“Dites-vous que c'était là la coutume suivie par la Commission lorsque vous en étiez membre?”

R.—“C'est bien cela. Je ne dis pas que tous l'ont obtenus, mais je dis que c'est ce que nous avons essayé de faire.”

et de nouveau (Dossier, page 1266—citant les procès-verbaux du Comité parlementaire, page 328):

“C'est mon opinion que lorsqu'un homme s'est de fait rendu en France, qu'il ait ou non caché quelque chose il devrait recevoir une pension—lorsqu'il s'est rendu sur le théâtre de la guerre. Sans doute, il appartient à la Commission de décider de la chose.”

Le Dr Burgess a exprimé la même opinion devant le Comité parlementaire de 1920 (Procès-verbaux du Comité, page 120, Dossier, page 1263) en ces termes:

“Le fait qu'il a agi ainsi (c'est-à-dire qu'il se soit rendu en France) est censé être une preuve que l'invalidité dont il était atteint auparavant était négligeable.” et plus loin à la même page:

“Personnellement je crois que lorsqu'un homme s'est rendu en France et qu'il a servi sur la ligne de feu il est juste de supposer que toute invalidité dont il pouvait être atteint avant l'enrôlement était négligeable.”

Mais, bien que cette interprétation soit assez large pour s'appliquer à tous les cas, il n'est pas clair que le Dr Burgess pensait alors au cas d'un homme chez qui le service n'a pas causé une augmentation de l'invalidité, parce qu'il se sert des mots “aucune déduction” dans les réponses qu'il avait données tout juste avant celle qui précède (Dossier, page 1262).

Le colonel Belton, ancien médecin consultant en chef, déclare que, de fait, la coutume suivie était bien celle que M. Archibald a indiquée dans son mémoire (Dossier, page 1098).

M. Archibald, avocat conseil de la Commission des Pensions et lui-même commissaire pendant un certain temps jusqu'au mois de janvier 1921, n'a jamais cru que l'invalidité devait avoir été augmentée pendant le service militaire pour donner à l'homme qui s'était rendu en France le droit à la pension, et la possibilité d'un rapprochement entre l'article 11 et l'article 25 (3) n'a jamais attiré son attention avant son voyage à Ottawa pour rendre témoignage dans cette investigation (5 septembre 1922) alors qu'on lui a fait connaître l'opinion du ministère de la justice.

M. Archibald dit (Dossier, page 1192):—

“Quelle que fut l'invalidité d'un soldat à son retour au pays, cette invalidité lui donnait droit à une pension à moins qu'elle n'ait été visible

dès le début. Je ne suis pas des plus certains que ce ne soit là ce qu'ils avaient tous dans l'idée."

Il dit encore (Dossier, page 1193):—

"J'admettrai que lorsque cet article a été inséré dans la loi, je n'ai pas du tout pensé à l'aggravation. Cela ne m'est jamais venu à l'esprit."

"Ou au développement."

"Ou au développement ou à l'une quelconque de ces fantaisies dont j'ai entendu parler."

et (Dossier, page 1194):

M. ARCHIBALD—"Comme question de fait, je n'ai jamais entendu—je ne puis certainement pas me rappeler avoir connu quoi que ce soit du rapprochement entre l'article 11 et l'article 25 (3) avant de venir à Ottawa l'autre jour, alors qu'on m'a remis une lettre du ministre de la Justice. Je n'ai jamais rattaché ces deux articles l'un à l'autre. J'ai tout simplement compris qu'ils pouvaient être appliqués séparément."

"Q. Vous les avez interprétés de la manière indiquée dans vos annotations?—R. Oui, je ne savais pas comment les médecins procédaient, j'ai supposé qu'ils faisaient ce que je leur avais dit dans mes annotations."

Il dit de plus (Dossier, page 1223):

"Le TÉMOIN: J'avais l'habitude de dire que je pouvais insérer un article dans la loi qui couvrirait tout,—de fait, je croyais l'avoir fait; je croyais avoir fait exactement ce que tout le monde voulait; mais je constate qu'il y a ici deux ou trois choses qui ne peuvent avoir qu'une seule signification, non seulement ambiguë, et que cette signification n'est pas celle que je voulais donner à cet article.

*Le président:*

Q. Parlez-vous de l'article 25?—R. Prenez cet article 25 (3), comme j'ai compris 25 (3). Le ministère de la Justice ne le comprend pas du tout de la même manière, et lorsque j'ai pris connaissance de la lettre du ministère de la Justice, je me suis rendu compte que l'article 25 (3) n'est probablement pas bien rédigé.

Q. Tout simplement à cause du mot "déduction"?—R. En partie à cause du mot "déduction". Je ferais disparaître cet article et je mettrais une définition, ou un paragraphe à l'article 11."

Quant à la politique générale, M. MacNeil dit (Dossier, page 1276) qu'il a été bien clairement établi que

"Lorsqu'un homme s'est rendu en France, à moins que l'invalidité n'ait été intentionnellement cachée ou qu'elle n'ait été visible, avec les exceptions déclarées, on l'a considéré A1, et on n'a fait allusion en aucun temps—j'en suis bien certain—et on n'a jamais fait allusion, en aucun temps, à ce règlement plus récent voulant que le droit à la pension soit d'abord établi aux termes de l'article 11. La première fois que je me suis rendu compte que nous nous écarterions de cette politique, ce fut peu après la fusion du ministère du R.S.V.C., c'est-à-dire vers le milieu de l'été de 1921."

M. MacNeil dit qu'il s'est familiarisé avec cette coutume en s'occupant de cas spécifiques (Dossier, pages 1286-7) et aussi à l'aide de renseignements obtenus des fonctionnaires de la Commission des Pensions (Dossier, page 1286). Il déclare (Dossier, page 1275) qu'en 1921 il proposait que les exceptions à

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

l'article 25 (3) relatives aux invalidités "visibles", intentionnellement "cachées", "congénitales", celles qui ne sont pas de nature à causer le rejet du service" soient biffées—et que les fonctionnaires de la Commission des Pensions en avertissent l'A.V.G.G."

"que le fait d'insister sur ce point serait peut-être de nature à le priver des grands avantages que lui confère déjà cet article."

La Commission des Pensions a fait allusion à un cas du mois de juin 1919 dans le but de démontrer que la Commission avait, en pratique, refusé la pension lorsqu'il n'y avait pas eu aggravation; mais ici la raison motivant le refus de la pension était en réalité le peu d'importance de l'invalidité (Dossier, pages 3686 et 3779). Il y a eu, cependant, un cas où il s'agissait d'une maladie d'yeux (Dossier, page 1967) et pour lequel la pension avait été refusée parce qu'il n'y avait pas eu aggravation. Cela se passait le 10 février 1919, tout juste après la mise en vigueur de l'arrêté du Conseil (C.P. 3070) rédigé à peu près dans les mêmes termes que l'article 25 (3). Rien n'a attiré l'attention de la Commission sur des cas de ce genre, de la mise en vigueur de la loi des pensions en 1919 jusqu'au moment de l'adoption de la résolution du 29 septembre 1921, soit les 6 et 8 septembre 1921 (Dossier, pages 2250 et 2134) alors que dans deux cas on a refusé la pension parce que l'invalidité n'avait pas été augmentée pendant le service, mais ces cas se sont présentés à une époque trop rapprochée de la Résolution du 29 septembre et de la discussion qui se poursuivait alors dans le but d'établir une ligne de conduite définie permettant de déterminer d'une manière certaine la politique suivie depuis l'adoption de la loi en 1919.

D'un autre côté, la A.V.G.G. a exposé deux cas (Dossier, pages 1925, 2026, et Dossier, 1916 et 2052) qui avaient été reconsidérés plusieurs fois après l'adoption de l'article 25 (3) et où on avait accordé la pension en dépit du fait que l'invalidité d'avant-guerre était aussi importante que l'invalidité au moment de la réforme. L'explication fournie par la Commission des Pensions relativement à ces deux cas nous a laissés entendre que la pension avait été accordée et continuée parce que l'on ignorait l'existence d'une invalidité antérieure à la date de l'enrôlement, mais le médecin consultant adjoint qui a accordé ces pensions n'a pas été appelé à comparaître.

On ne peut arriver à établir une pratique générale, ni dans un sens ni dans l'autre, à l'aide de ces quelques cas équivoques et isolés.

La preuve manque sur laquelle on peut établir le moment précis où on s'est rendu compte que l'article 25 (3), interprété à la lettre, n'avait pas une signification aussi large que le déclaraient les annotations. La preuve générale, tant de la Commission des Pensions que de la A.V.G.G. relativement à la coutume suivie n'est pas, naturellement, aussi satisfaisante que l'exposé de décisions réelles et non équivoques. On a clairement établi, au cours de cette enquête, qu'il est très facile de faire des déclarations verbales touchant la politique générale de manière à créer de fausses impressions à moins que ces déclarations ne soient appuyées sur des faits qui en démontrent l'application.

Quand on essaie d'établir qu'elle a, de fait, été la ligne de conduite suivie avant le mois de septembre 1921, deux choses ont plus d'importance que les impressions des individus relativement à la coutume générale. C'est d'abord le fait que les annotations préparées et répandues par la Commission des Pensions, lors de l'adoption de la loi des pensions, ne restreignaient aucunement le droit à la pension de celui qui avait fait du service en France quelle qu'ait été son invalidité au moment de la réforme à moins qu'il n'ait souffert de cette invalidité depuis sa naissance, ou que cette invalidité n'ait été visible ou que le soldat ne l'ait intentionnellement cachée au moment de son enrôlement, et ces annotations déclaraient que l'on "devait définitivement supposer que cet homme était absolu-

13 GEORGE V, A. 1923

ment apte au moment de son enrôlement". En deuxième lieu, c'est que jusqu'au jour où il devint médecin consultant en chef, le Dr Arnold n'avait apparemment constaté l'existence d'aucun règlement contraire à ces annotations. De fait, ce qui a réellement donné lieu à une sérieuse considération de la signification réelle de l'article c'est le fait que, dans le cours de l'été de 1921, les médecins consultants adjoints ont voulu savoir si un homme dont l'invalidité ne s'était pas développée pendant le service avait droit à une pension aux termes de l'article 25 (3) et ils ont étudié ce point avec le Dr Arnold. Le Dr Arnold a dit (Procès-verbaux du Comité de 1922, page 408 et Dossier, page 1298) :

"Ce fut au sujet d'un cas hypothétique de ce genre que j'ai étudié cette question avec les officiers de santé et ceux-ci m'ont déclaré qu'ils ne voyaient pas très bien ce que réservait l'avenir à un cas de ce genre. Un homme a-t-il, après s'être rendu en France et en être revenu exactement dans le même état de santé et alors que tout le monde est convaincu que le service n'a aucunement modifié cet état de santé, état qui ne s'est pas aggravé pendant le service et qui, de sa propre opinion comme de l'opinion de tout le monde, est exactement le même qu'au moment de son enrôlement dans l'armée,—cet homme a-t-il droit à la pension? Se basant sur l'interprétation qu'on leur a donnée, ces médecins m'ont répondu: "Non, nous ne croyons pas que ce soit là l'esprit de la loi. Lorsqu'un homme se rend en France sans donner aucun signe de maladie et que, de l'avis de tout le monde, le service n'a aucunement modifié sa condition, cet homme devrait recevoir une pension."

Il ressort de ces nombreux témoignages, de l'avis de la Commission, que le cas de celui qui s'est rendu en France et chez qui l'invalidité au moment de la réforme n'était pas plus grave que lors de son enrôlement, n'est pas de nature à constituer quoi que ce soit pouvant être appelé une coutume ou politique. Il faut nécessairement pour employer le mot "coutume" qu'il y ait unanimité d'opinion de la part de ceux qui ont appliqué la loi et les témoignages que nous avons cités établissent le contraire.

D'un autre côté, les témoins envisagent ce point comme une simple hypothèse et disent que si un cas de ce genre se présentait, ce cas n'aurait pas droit à la pension parce que l'invalidité ne s'est pas aggravée; de l'autre côté, si l'on s'en tient à l'interprétation donnée dans les annotations et telle que comprise par M. Archibald et le colonel Belton, ce cas devrait avoir droit à la pension. Il semble que l'occasion ne se soit pas présentée d'établir un règlement définitif parce que l'on a admis que lorsqu'un homme était atteint d'une invalidité avant son enrôlement, cette invalidité, dans le cours normal des choses, devait s'être aggravée pendant le service, ou bien on a reconnu que l'on pouvait à bon droit supposer que l'homme qui s'est rendu en France après avoir subi un examen médical au Canada et en Angleterre devait être considéré, pour les fins de la pension, comme ayant été apte au moment de son enrôlement. La question ne semble pas s'être posée catégoriquement avant que le cas hypothétique n'ait été soumis au Dr Arnold après sa nomination à titre de médecin consultant en chef au cours de l'été de 1921.

La Commission conclut que du 1er septembre 1919, moment de l'adoption de la loi des pensions, au mois de septembre 1921 la seule interprétation de l'article 25 (3) faisant autorité a été celle que contenaient les annotations émises par la Commission lors de l'adoption de la Commission des Pensions. Aux termes de cette interprétation, l'homme qui s'est rendu en France était définitivement censé avoir été apte au moment de l'enrôlement. Par suite de l'absence des cas on n'a établi aucune coutume relativement au postulant qui s'était rendu en France et dont l'invalidité ne s'était pas aggravée pendant le service. Le manque d'una-



DOC. PARLEMENTAIRE No 154

nimité d'opinion chez les témoins ne nous permet pas de déterminer, à un degré quelconque de certitude, la pratique que l'on aurait adoptée si ces cas s'étaient présentés; mais on croit que, nonobstant l'interprétation contenue dans les annotations, la pension aurait été refusée.

*(c) Les règlements subséquents ont-ils modifié l'interprétation de l'article 25 (3) de la Commission des Pensions ou la coutume suivie conformément à ladite interprétation?*

M. MacNeil, dans la citation précédente (Dossier, page 1276) déclare que le premier soupçon d'un écart de la politique d'accorder une pension à celui qui s'était rendu en France pour toute invalidité constaté au moment de la réforme leur est venu peu de temps après la fusion du R.S.V.C. et de la Commission des Pensions, c'est-à-dire au cours de l'été de 1921.

Au cours de l'été de 1921, l'organisation de la Commission des Pensions a été absorbée par le R.S.V.C. et, comme on l'a dit, cette fusion a eu pour résultat que le contrôle des personnels du service de santé, tant du R.S.V.C. que de la Commission des Pensions, s'est trouvé sous la direction du Dr Arnold, soit à titre de directeur des Services de santé du R.S.V.C. ou de médecin consultant en chef de la Commission des Pensions.

Le Dr Arnold a déclaré devant le Comité parlementaire de 1922 dans le passage déjà cité (Dossier, pages 1297 et 1298), qu'on lui soumettait des cas hypothétiques et a exposé de ces cas l'exemple suivant: le cas d'une homme qui s'était rendu en France et qui, au moment de la réforme, faisait un peu d'artério-sclérose, maladie qui ne constituait pas alors une invalidité mais qui pouvait se développer par la suite. La question se posait de savoir si, revenant au bout de dix ans atteint d'une invalidité clairement causée par l'artério-sclérose, cet homme aurait droit à la pension. Il a étudié cette question avec ses officiers de santé et ils ne pouvaient pas s'entendre sur ce point. La question, ce semble, passait du cas hypothétique de l'homme atteint d'artério-sclérose à la simple question de savoir si l'homme qui s'est rendu en France avait droit à une pension du fait d'une condition exactement la même au moment de la réforme qu'au moment de l'enrôlement. Le Dr Arnold dit (mentionnant la Commission des Pensions) qu'on lui a fourni une interprétation déclarant que l'on "ne croyait pas que la loi signifiait" que l'homme qui s'était rendu en France, mais dont la condition ne s'était pas aggravée pendant le service, avait droit à la pension.

Le Dr Arnold a déclaré au cours du témoignage qu'il a rendu devant la Commission (Dossier, page 1338-1341 et 1366-1382), que, lors de son entrée dans ses nouvelles fonctions de médecin consultant en chef de la Commission des Pensions, il a constaté que les opinions étaient partagées sur la question de savoir si la pension devait cesser d'être payée lorsque l'aggravation disparaissait, et il a cru qu'il était nécessaire d'établir un règlement précis concernant l'effet légal de l'article 25 (3).

A la suite de cette discussion, la Commission des Pensions a adopté une résolution en date du 29 septembre 1921, donnant son interprétation de cet article. La résolution se lit comme suit: (Ex. H.D.D. 18 A)

Le 29 septembre 1921.

"Le sous-ministre, M.R.S.V.C.,  
Secrétaire intérimaire, Comité des Pensions.

Interprétation des dispositions de  
la loi des Pensions, telles qu'appliquées  
aux cas d'aggravation.

Pour la gouverne de votre département vous trouverez ci-après une copie d'un règlement adopté par la Commission le 29 septembre.

“La Commission a eu à étudier la question de l'éligibilité à la pension des cas ou

(1) L'invalidité antérieure à l'enrôlement a été aggravée par le service, et des cas où il y a

(2) Réapparition subséquente d'une invalidité dont l'aggravation par le service avait cessé.

*Il a été résolu*

“A. Que l'article 25 (3) de la loi des pensions s'applique à aucun cas à moins que le droit à la pension ne soit établi aux termes de l'article 11 de la loi;

“B. Que dans le cas ayant jusqu'à ce jour pleinement droit à la pension aux termes de l'article 25 (3) et où il est établi que l'aggravation causée par le service a cessé, la pension ne peut pas être continuée après que l'aggravation est censée être disparue.

“C. Qu'aucune distinction ne peut être faite entre les invalidités causées par des blessures ou la maladie et que la décision quant à la disparition de l'aggravation relève entièrement du médecin et doit dépendre des circonstances particulières à chaque cas.

“Que les réapparitions subséquentes ou exacerbations d'une invalidité dont l'aggravation par le service était disparue doivent être clairement attribuables au service pour que l'on puisse accorder une pension.

(Signé) J. PATON,  
*Secrétaire intérimaire.*

La paragraphe A est la clause importante. Son effet est simplement d'expliquer en blanc et en noir que le sens strict de l'article 25 (3) est que cet article ne peut s'appliquer à un homme qui n'a pas déjà droit à une pension en vertu de l'article 11. Comme on l'a dit, cette définition du sens légal strict de l'article 25 (3) fut plus tard confirmée par le ministère de la Justice.

Voici des exemples de la double interprétation de la loi:

1. Si on prend l'interprétation que donnent les annotations (pièce 49 H.D. D.), un homme enrôlé comme A1, qui a servi en France et qui est réformé avec une invalidité de 20 pour 100 pour affection cardiaque, a droit à une pension de 20 pour 100, bien que l'on puisse démontrer qu'il était invalide au même degré, pour la même maladie, lors de son enrôlement.

2. Avec l'interprétation que donne le procès-verbal, cet homme n'aurait pas droit à une pension parce que son invalidité ne s'est pas aggravé pendant le service, et rien ne s'est produit pendant le service lui donnant droit à une pension en vertu de l'article 11.

La clause A, par conséquent, fixe clairement l'interprétation que contenaient les annotations de 1919.

Ce procès-verbal fut proclamé en étant transmis aux médecins consultants du bureau central, mais il ne fut pas communiqué aux unités du dehors. (Dossier, page 1362-3). Aucune recommandation n'accompagnait le document pour indiquer que la Commission des Pensions désirait tirer des conclusions des faits ou agir sur des présomptions qui permettraient d'éviter l'effet légal strict du procès-verbal tel qu'adopté. Pour éviter l'effet de ce dernier, il suffirait de supposer qu'un homme, qui a servi en France, était sain lors de son enrôlement, ou de supposer qu'il a dû y avoir aggravation de son invalidité première pendant le service.

Comme les termes de ce procès verbal étaient absolument contraires à ceux des annotations qu'avait publiées la Commission des Pensions deux ans aupara-

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

vant, la Commission est d'avis que l'on aurait dû signifier et expliquer que l'interprétation rigoureuse de la loi avait rendu cette ordonnance nécessaire.

Parmi les cas que l'Association des Vétérans a soumis à l'appui de la prétention que le procès-verbal du 29 septembre avait changé la pratique établie, se trouvaient deux cas (1925 et 2028, 1916 et 2012), déjà mentionnés, dans lesquels la pension avait été accordée et payée pendant quelques années, mais avait cessé au commencement de 1922 sur la prétention que l'invalidité existait lors de l'enrôlement et qu'il n'y avait pas eu aggravation. La réponse donnée au nom de la Commission des Pensions dans ces cas était à l'effet que la pension avait d'abord été accordée dans l'ignorance du fait que l'invalidité existait avant l'enrôlement et, bien que, comme on l'a déjà dit, on ne puisse démontrer ceci d'une manière conclusive sans les témoignages des médecins consultants adjoints qui avaient décidé de ces cas, la Commission ne considère pas ces derniers comme étant assez précis et clairs pour indiquer une pratique antérieure reconnue. Dans les deux cas, il existait des documents qui n'indiquaient pas l'invalidité avant l'enrôlement et qui auraient pu servir de base au jugement.

La Commission conclut que la règle établie dans la clause A, sans explication, du procès-verbal du 29 septembre, sans changer la loi, a certainement changé l'interprétation que donnaient les annotations qu'a publiées la Commission des Pensions en 1919, et a aussi, pour la première fois, poser le principe que pension serait refusée à tout homme qui a servi en France à moins qu'il ne prouve que son incapacité d'avant-guerre a été aggravée par le service.

#### PORTÉE DE L'ARTICLE A DU PROCÈS-VERBAL DU 29 SEPTEMBRE 1921

Un point pratique, sans toutefois être conclusif, est de savoir si le nombre de cas affectés, ou qui le seront, est réellement appréciable.

L'existence du procès-verbal du 29 septembre ne fut portée à la connaissance de l'Association des Vétérans qu'en mai 1922, lorsque copie en fut reçue par la poste; la provenance de ce document n'a pas été donnée. Jusque-là, M. MacNeil savait que, depuis l'été de 1921, plusieurs pensions avaient été annulées sous le prétexte que l'invalidité existait avant l'enrôlement et ne s'était pas aggravée pendant le service, mais il ignorait l'existence d'un règlement écrit à cet effet. M. MacNeil produisit le procès-verbal devant le comité parlementaire de 1922 comme preuve que la Commission des Pensions avait passé des règlements secrets restreignant les privilèges que l'article 25 (3) accorde aux requérants. (Dossier, p. 1279-1280.)

La Commission des Pensions a soumis, au comité parlementaire, une déclaration écrite expliquant l'article A du procès-verbal. (Dossier, p. 1294-5.) L'article A était purement négatif et restrictif. L'explication donnée laisse une impression tout à fait contraire. Elle expose la grande latitude que l'article 25 (3) comporte dans son application et fait remarquer que la pension ne serait refusée que dans des cas "exceptionnels et rares". L'explication est reproduite ci-dessous :

"Le procès-verbal préparé par la Commission des Pensions à la date du 29 septembre 1921 constituait un état sous forme abrégée pour la gouverne des conseils médicaux de la Commission des Pensions aux quartiers généraux.

"Les conseils médicaux étaient parfaitement au courant de la question et le mémorandum ne faisait que signaler et confirmer ce qui a toujours été l'interprétation de la politique de la commission.

"La commission a toujours interprété l'article 25 (3) de la loi comme signifiant que si un ancien membre des forces se rendait sur le théâtre de la guerre et manifestait, lors du licenciement, un état de santé physique qui existait avant l'enrôlement et qui avait empiré pendant le service (que ce dernier en fût la cause ou non, ou que ce soit un simple développement

de l'état morbide au cours du service), que bien qu'il soit admis que cet état morbide devait avoir précédé l'enrôlement et qu'il soit admis de plus que, *dans le cours ordinaire de la vie et dans des conditions excellentes*, le mal eût empiré, il ne fallait tenir aucun compte de ces aléas mais que le sujet avait droit à la pension et ce non seulement comparativement au progrès de la maladie mais même comparativement à l'invalidité totale constatée.

"L'article 25 (3) de la loi modifiait donc, dans le sens ci-haut, les titres à la pension de tout membre des forces tels que définis par l'article 11 de la loi.

"On jugea néanmoins qu'il arrivait très rarement qu'il se présentât un état morbide où il était prouvé à la satisfaction de tous que le mal n'avait en aucune façon empiré pendant le service; que nulle cause ou effet ne s'y rencontrait qui put être attribué de loin ou de près au service; qu'il s'agissait d'un état morbide antérieur à l'enrôlement et non modifié du fait ou au cours du service. Arrivait alors la question de savoir si oui ou non et en principe le sujet en cause avait droit à la pension après avoir été sur le théâtre de la guerre. La commission comprit alors que la loi dans son article 25 (3) se trouvait en l'espèce modifiée par l'article 11 et qu'il importait que le service y fût pour quelque chose, sous une forme ou sous une autre, pour que l'on reconnût le droit à la pension.

"Les raisons apportées par la Commission pour expliquer sa façon d'interpréter la loi sont claires; elles disent que si l'état de santé s'est aggravé pendant le service, si les faits montrent que l'état du soldat est pire à la date du licenciement qu'à l'enrôlement, le pensionnaire, à condition toutefois qu'il se soit rendu sur le théâtre de la guerre, doit être considéré aux termes de l'article 25 (3) de la loi comme ayant droit à la pension pour son invalidité totale. L'article 25 (3) de la loi établit clairement que "Il ne sera pas fait de déduction sur la pension d'un membre des forces. . . . du fait d'une invalidité quelconque ou d'un état de maladie qui existait avant son enrôlement. . ." La Commission a toujours compris ces termes comme voulant dire qu'avant de mettre en vigueur l'article 25 (3) de la loi, le titre à la pension doit exister et l'article 25 (3) raccordé à l'article 11 de la loi ne veut pas dire qu'un ancien membre des forces ayant servi sur le théâtre de la guerre doit recevoir pension pour une invalidité, à moins qu'il ne soit prouvé qu'il y a eu aggravation pendant le service.

"Les conseils médicaux de la Commission lui ont représenté que les cas seraient fort rares où après quelque temps de service sur le théâtre de la guerre, une affection ayant existé avant l'enrôlement ne se trouvât pas empirée, au point de vue médical. Le conseil médical ayant fait cette déclaration, la Commission y a adhéré en tous points.

"Une interprétation de la loi qui permettrait d'accorder la pension dans les cas où personne ne prétendrait que le service a nui à l'état de santé, ou qu'il y a eu aggravation pendant le service, ou en d'autres termes, où le soldat serait entré au service et en serait sorti dans des conditions de santé absolument identiques, serait changer absolument le principe sur lequel les pensions sont accordées et aller contrairement à l'esprit des statuts."

En passant, faisons remarquer que les termes de cette déclaration s'accordent avec le témoignage du docteur Arnold donné devant le comité parlementaire de 1922, témoignage déjà cité, quant aux raisons qui ont motivé le procès-verbal (dossier, p. 1298). Il semble qu'une nouvelle situation s'était récemment pré-

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

sentée quand "on jugea" qu'il existait des cas que le service n'avait pas aggravés, et la "question se posa alors", à savoir, si la pension devait être accordée, et "la Commission interpréta la loi conformément au procès-verbal du 29 septembre.

Cette déclaration dit, en substance, que l'article 25 (3) a été adopté pour le bénéfice de tout homme qui a servi en France et dont l'invalidité d'avant-guerre a été aggravée d'une manière quelconque pendant le service, que ce dernier en soit la cause ou non, même si l'aggravation n'a pas été plus grande qu'elle l'aurait été dans le cours ordinaire des événements, dans des conditions favorables; et que le seul homme que cette interprétation exclut est celui qui se trouve dans le cas exceptionnel et rare où il est "établi à la satisfaction de tous les intéressés qu'il n'y a pas eu aggravation pendant le service d'un état qui existait avant l'enrôlement".

L'opinion exprimée dans la déclaration, que les cas où il n'y a pas eu aggravation seraient très rares, pourrait être soutenue par presque tout le monde, médecins ou autres, vu la nature même des maladies et des incapacités physiques et l'effet que le temps seul, pour ne rien dire des conditions de service, doit nécessairement produire. Il semble, cependant, d'après les témoignages recueillis dans cette enquête, que sur un peu plus de cent cas étudiés, dans sept ou huit au moins on a refusé la pension parce que, prétendait-on, il n'y avait pas eu aggravation pendant la guerre. En pratique, le nombre de cas que cette interprétation pourrait affecter ne serait peut-être pas aussi insignifiant qu'on l'avait d'abord supposé. On comprendra que le nombre de cas que ce règlement va affecter dépend des décisions médicales, et, si on en juge par la nature des cas où l'on a décidé qu'il n'y avait pas eu aggravation, il semble probable que le nombre de décisions adverses pourrait être élevé, et, conséquemment, que les craintes de l'Association des Vétérans, relativement au nombre de cas que le règlement pourrait affecter, ne sont pas sans fondement.

Comme on le voit au procès-verbal du comité parlementaire de 1922 (p. 429), le médecin consultant en chef déclare que "les craintes de M. MacNeil étaient absolument sans fondement", et, (p. 408 et 410) que l'effet serait "pratiquement nul", mais dans le même procès-verbal (p. 411) on a admis que si ce règlement n'était pas adopté, les hommes des catégories inférieures tireraient avantage de l'article 25 (3) et "l'effet en serait stupéfiant". Ceci semble indiquer clairement de deux choses l'une, ou qu'il existe un grand nombre d'hommes, des catégories inférieures ou autres, mais qui ont fait du service en France, dont l'invalidité d'avant-guerre tournera à leur préjudice si le règlement exposé dans l'article A du procès-verbal du 29 septembre 1921 est maintenu, ou que le médecin consultant en chef a eu tort de croire que le procès-verbal, tel que rédigé, suffit à empêcher les hommes des catégories inférieures de tirer profit de l'article 25 (3). Il semble bien possible que cette dernière conjecture soit la bonne car il ne semble exister aucune raison de supposer que l'incapacité physique des hommes des catégories inférieures ne puisse s'aggraver pendant le service comme celle des hommes de la classe A1.

Un autre aspect de l'effet du règlement qu'établit le procès-verbal se trouve très bien illustré dans un cas cité par l'Association des Vétérans et qui a soulevé une longue discussion devant le comité parlementaire de 1922 (dossier, p. 1282 et 1441). Dans ce cas on a prétendu qu'il y avait preuve qu'un trouble à l'oreille s'était aggravé pendant le service. L'homme mourut et on prétendit que la mort était le résultat de cette aggravation dans l'état de l'oreille. La mort arriva le 1er septembre 1920. La Commission des Pensions prétendit, dans ce cas, qu'il ne suffisait pas de prouver l'aggravation pour donner droit à la pension en vertu de l'article 11, mais que, parce que la mort se produisit après le 1er septembre 1920, il fallait démontrer que la maladie qui a entraîné la mort est "attribuable" au service. Il en résulte que le règlement de l'article A du procès-

verbal a une portée beaucoup plus grande qu'on ne pourrait d'abord le supposer, car pour ce qui est des incapacités physiques et des décès qui se produisent après le 1er septembre 1920, l'article 11 ne s'applique que sur preuve que l'incapacité ou le décès est "attribuable" au service, et il ne suffit pas de démontrer qu'elle ou qu'il est dû à l'aggravation qui s'est "produite pendant" le service.

Il faudrait noter une autre restriction que comporte ce règlement. Il est admis que la simple aggravation d'une maladie ou d'une incapacité suffit à donner au requérant qui a servi en France le bénéfice de l'article 25 (3) et ce dernier a droit à la pension que comporte l'invalidité totale dont il souffre lors de son licenciement. La règle établie est que la pension est payable de temps à autre suivant l'incapacité, et comme cette dernière peut augmenter ou diminuer, de nouveaux examens ont lieu de temps à autre dans le but de reviser les décisions conformément aux nouvelles conditions. (Voyez la loi des pensions, article 25 (1). Les témoignages ont démontré, cependant, que dans le cas des pensions payables en vertu de l'article 25 (3), simplement pour aggravation normale pendant le service, on a établi un règlement à l'effet qu'une pension accordée pour incapacité lors du licenciement n'est pas subséquemment augmentée avec l'aggravation normale qui peut se produire dans la suite. On n'a pas cité d'autorité pour cette règle, mais on a dit que c'était là la pratique (Dossier, p. 1413, 1416, 1455, 1986, 3420, 3762, 3766-8).

L'interprétation que contient l'article A du procès-verbal est importante aussi parce qu'elle sert de base au règlement de l'article B:—C'est-à-dire si l'article A ne mentionnait pas qu'il doit y avoir aggravation, la disparition de cette dernière (qui fait l'objet de l'article B) n'aurait plus sa raison d'être.

La Commission conclut que l'effet de l'interprétation donnée dans l'article A du procès-verbal de la Commission des Pensions du 29 septembre 1921 peut être qu'un bon nombre de requérants qui ont servi en France se verront refuser une pension tandis qu'ils y auraient eu droit si on s'en était tenu aux annotations de 1919. Ces cas ne comprennent pas simplement: (a) les cas où il y a eu aggravation pendant le service, mais (b) les cas où la mort ou l'invalidité s'est produite après le 1er septembre 1920 sans être attribuable au service, bien qu'il y ait eu aggravation pendant le service; et aussi, (c) les cas où pension a été accordée à cause de l'aggravation de l'invalidité pendant le service, mais dans lesquels une augmentation de pension sera refusée si une nouvelle aggravation de l'invalidité n'est qu'une aggravation normale.

## 2.—Règlement à l'effet que la pension cesse avec l'aggravation

C'est là la seconde restriction que la Commission des Pensions tire de l'article 25 (3). C'est aussi là un sujet de divergence d'opinion entre la Commission des Pensions et l'Association des Vétérans. On en reparlera aux mêmes chapitres que ceux que nous avons indiqués pour le règlement exigeant le droit à pension en vertu de l'article 11, avant d'y avoir droit en vertu de l'article 25 (3).

### (a) *Etait-ce là l'esprit de l'article?*

Relativement à l'interprétation, la Commission des Pensions a l'opinion du ministère de la Justice que nous avons déjà cité. Il n'est pas très clair que cette opinion confirme celle de la Commission des Pensions. La question et la réponse sont comme suit:

"Question 2. Lorsque l'aggravation, due au service, d'une incapacité d'avant-guerre a cessé, est-ce qu'il y a une pension d'indiquée pour cette partie de l'invalidité qui existait avant l'enrôlement?"

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

“Réponse: Je ne connais aucun article, et vous n'en mentionnez aucun, qui autorise le paiement d'une pension pour incapacité physique, pour raison d'aggravation ou autre, lorsque l'incapacité a cessé.”

La question se pose, à savoir, si dans le cas où la pension a déjà été accordée pour l'incapacité totale, on puisse diminuer cette pension tant qu'il y a invalidité, vu que l'article 25 (1) autorise la continuation de la pension proportionnellement à l'invalidité. Comme on l'a déjà fait remarquer, on peut prétendre aussi que l'article 25 (3) en effet autorise le paiement d'une pension pour une invalidité d'avant-guerre, et, si tel est le cas, la continuation de la pension serait justifiable même si l'aggravation pendant le service a disparu.

Bien que l'on puisse mettre en doute l'autorité de la Commission des Pensions de rendre une décision obligatoire en vertu de la loi dans un cas autre que les cas individuels, la Commission est d'avis, vu la juridiction exclusive de la Commission des Pensions et la confirmation implicite du ministère de la Justice qu'il faut accepter, pour les fins de cette enquête, le règlement explicite de la Commission des Pensions, que, d'après le sens légal strict de l'article 25 (3), la pension doit cesser avec l'aggravation.

*(b) Quelle était la pratique jusqu'à septembre 1921 relativement aux pensions accordées en vertu de l'article 25 (3) lorsque l'aggravation avait cessé?*

La preuve générale sur ce point est aussi vague que celle que nous avons étudiée à fond sur le même point relativement à l'article A. On ne peut dire qu'une règle quelconque avait été établie sous forme d'une série de règlements précis se rapportant à des cas particuliers. La preuve indique plutôt ce que l'on aurait décidé si un cas s'était présenté. La preuve sur les opinions conçues se trouve dans la dernière phrase du memorandum du docteur Arnold de 26 juin 1922 (dossier, p. 469), (laquelle indique que la règle suivie antérieurement était de ne pas annuler la pension à moins que l'invalidité ait cessé). Témoignage du docteur Arnold (dossier, p. 1338) et celui du juge Margeson (p. 1048).

La Commission conclut que si un cas se présentait dans lequel pension a été accordée en vertu de l'article 25 (3), simplement parce qu'il y avait eu aggravation ou développement pendant le service, la pension serait maintenue tant que durerait l'invalidité. Cette conclusion ne s'appuie pas sur une interprétation de la loi, mais sur l'opinion générale des médecins consultants qui (à l'exception de deux) croient que l'on ne peut dire que l'aggravation a disparu tant qu'il existe une invalidité. Il est impossible de dire si la partie de l'invalidité qui a disparu formait l'invalidité originelle ou l'aggravation.

*(c) La règle suivie a-t-elle été changée?*

Le docteur Arnold dit (dossier, p. 1336 et suivantes) qu'il y avait divergence d'opinion parmi les médecins consultants sur l'interprétation de l'article 25 (3) et que, lorsqu'il fut nommé à la Commission des Pensions, il constata un manque d'unanimité sur certains points. Il dit que c'est ce point particulier, à savoir, si on peut dire qu'une aggravation a disparu, qui a d'abord donné lieu au procès-verbal du 29 septembre. Il ajoute que les docteurs Kee et Shields en causèrent avec le juge Margeson et ils étaient d'avis que dans le cas d'un homme qui a servi en France et en est revenu on ne peut dire que son aggravation a cessé au point de vue médical. Le docteur Arnold a demandé à la Commission des Pensions ce que la loi disait et il croyait qu'il ne serait pas permis légalement d'annuler une pension parce que l'aggravation a disparu dans le cas d'un homme qui avait reçu pension pour l'invalidité totale. Il dit qu'à son grand "regret" il prépara le procès-verbal du 29 septembre dont les articles B et C sont comme suit:

“(b) Que dans les cas pensionnables en vertu de l'article 25 (3) où il est établi que l'aggravation causée par le service a cessé, la pension ne

peut pas être maintenue lorsque l'aggravation est supposée être disparue.  
 "(c) Qu'aucune distinction ne peut être faite entre les invalidités causées par des blessures ou la maladie et que la décision quant à la disparition de l'aggravation relève entièrement du médecin et doit dépendre des circonstances particulières à chaque cas.

Le docteur Arnold dit qu'il se rendit devant la Commission des Pensions, en compagnie de deux ou trois médecins, et soumit la question au président et demanda à ce que le point soit réglé aussitôt que possible (dossier, p. 1339). Il dit qu'il trouva que deux médecins consultants, les docteurs Barnes et Bond, étaient convaincus que si l'aggravation avait cessé même dans le cas d'un homme recevant une pension en vertu de l'article 25 (3), la pension devait également cesser. De plus, que sur réception du procès-verbal du 29 septembre, on se demanda comment on allait procéder; et il fut convenu d'éviter toute cause de trouble, simplement en décidant que dans aucun cas pourrait-on dire que l'aggravation avait cessé si l'incapacité demeurait. Ainsi il devenait impossible d'appliquer la loi conformément au procès-verbal.

Une circonstance regrettable, relative à la décision des médecins consultants, se trouve dans le fait que, apparemment, le document ne fut pas communiqué aux docteurs Bond et Barnes, les deux seuls hommes qu'il suffisait de convaincre pour obtenir l'uniformité (dossier, p. 1339-40, 1368, 1388).

Le Dr Arnold dit que le président de la Commission, en lui faisant part de cette décision, a déclaré qu'il ne voulait rien avoir à faire avec l'interprétation médicale, que les médecins-conseils étaient libres d'agir comme bon leur semblait, mais que ceci était la loi (Dossier, p. 1369).

Le Dr Arnold déclare qu'il n'a pas jugé nécessaire d'envoyer la résolution aux unités en campagne à cause du petit nombre des intéressés, il a cru qu'il serait plus facile d'obtenir l'uniformité en faisant le pointage des cas au fur et à mesure qu'ils arrivaient au bureau chef (Dossier, p. 1370-72). Les témoignages rendus par les directeurs médicaux des unités démontrent qu'ils n'avaient pas tous la même conception de la ligne de conduite à suivre dans des cas de ce genre (Dossier, p. 1373) et ainsi, en ce qui concerne les unités, aucune mesure ne fut prise alors pour obtenir l'uniformité d'action au sujet de ces cas (Dossier, p. 1366).

On a répété maintes fois au cours des témoignages que les cas dont l'aggravation, de l'avis des médecins, avait cessé, étaient si peu nombreux que ce règlement ne contribuerait pas à faire diminuer de façon sensible le chiffre des pensions, et la Commission, d'après la preuve faite, croit que cette déclaration est en grande partie vraie. Cependant, les médecins-conseils ont jugé la question assez importante pour en faire l'objet d'une discussion et la Commission elle-même pour établir un règlement à son sujet. Il faut donc conclure que l'on a tenté sérieusement de trouver une solution à un problème réel.

Comme on l'a déjà fait remarquer, cette résolution a été communiqué aux médecins-conseil adjoints après sa réception par le Dr Arnold (Dossier, p. 1363), et elle leur fut envoyée sans aucun mémoire pour indiquer la ligne de conduite à suivre lorsqu'il se présenterait des cas de ce genre, qu'ils soient rares ou fréquents.

Le résultat de la distribution de cette résolution sans la faire accompagner d'un mémoire explicatif fut qu'au moins deux des médecins-conseils, les docteurs Barnes et Bond, l'acceptèrent telle que rédigée comme autorité. Le Dr Bond la cite comme telle pour refuser la pension à un cas de Toronto (Dossier, p. 1313). Le Dr Belton, examinateur médical pour les pensions à Toronto et ancien



DOC. PARLEMENTAIRE No 154

médecin-conseil en chef, écrit au bureau chef le 15 mai 1922 acceptant le règlement mais ajoutant:

“ce règlement fait disparaître l'article 25 (3) de la loi des pensions et explique l'attitude du B.C. sur un certain nombre de cas, attitude qui n'avait pas été comprise jusqu'à présent.”

Le Dr Barnes adopta la même ligne de conduite que le Dr Bond au sujet d'un cas de Winnipeg en février 1922 (Dossier, p. 1333). Ce cas a été porté à l'attention du Dr Arnold au cours des témoignages, et celui-ci admit franchement (il n'est pas dit à quel moment exactement) que ce cas avait été traité avec la plus grande négligence, tant par l'unité qu'au bureau chef (Dossier, p. 1334, 1360, 1362). Le 2 juin 1922 cette décision était confirmée par le Dr Burgess dans une lettre comme suit (Dossier, p. 1335):

“J'accuse réception de votre lettre datée le 31 du mois dernier. La personne dont le nom est indiqué en marge recevait une pension pour une incapacité existant antérieurement à l'enrôlement, mais qui a été aggravé pendant le service. *La pension a été retranchée* lorsque l'on a jugé que *l'aggravation causée pendant le service était disparue*. Toute réapparition subséquente de l'incapacité ne peut pas en justice être attribuée au service, et, en conséquence, ne donne pas droit à une pension.

Signé—B

W. A. Burgess.”

Le Dr Burgess (Dossier, p. 1378) dit qu'il envoya cette lettre croyant qu'il s'agissait simplement d'un soldat n'ayant fait du service qu'en Angleterre, mais son dossier démontrait clairement qu'on lui avait accordé une pension pour toute son incapacité (Dossier, p. 1360).

Il y a aussi un autre cas semblable qui a été réglé de la même manière le 2 février 1922 (Dossier, p. 1412) et encore un autre le 14 mars 1922 (Dossier, p. 651).

Le Dr Arnold dit que le cas de Winnipeg est celui qui a attiré son attention sur le fait que l'uniformité n'était pas observée (Dossier, p. 1336-1373). Après que ce cas eut été soulevé et que le télégramme, qui fait le sujet de la présente enquête, eut été publié, une lettre fut envoyée (Dossier, p. 1335) à la demande du Dr Arnold (Dossier, p. 1377) le 22 juin 1922 ayant trait au cas de Winnipeg et contenant le paragraphe suivant:

“3. Des cas de ce genre ont été étudiés et *il a été décidé que tant qu'il y aura trace d'incapacité, il sera entendu que l'aggravation existe encore et on accordera la pension pour toute l'incapacité*. Des instructions seront données à ce sujet.”

La lettre était signée par le Dr Barnes “pour le secrétaire de la Commission des Pensions”.

Dans l'intervalle la déclaration de la Commission des Pensions concernant la Résolution du 29 septembre 1921 avait été soumise au comité parlementaire, mais cette déclaration ne contenait aucun commentaire relatif au paragraphe B de la résolution. Cependant, le Dr Arnold rendit témoignage en présence du comité parlementaire pour en expliquer la teneur (procès-verbal du comité parlementaire de 1922, p. 414).

Le Dr Arnold répondit ce qui suit à une question de M. Black, M.P.:

“Cet article “B” est rédigé de façon telle qu'aux yeux d'un étranger il prête entièrement à une fausse conception. Le mot “aggravation” n'aurait pas dû être employé. Celui qui n'est pas au courant de la ques-

13 GEORGE V, A. 1923

tion se trouve dans la confusion. Mais pour moi c'est parfaitement clair et voilà ce qu'il signifie: si un homme se rend en France et souffre d'une aggravation ou d'une invalidité qui fait des progrès pendant son service actif, il a alors droit à une pension, à cause de son aggravation, pour l'invalidité totale, l'invalidité première et son exacerbation. Dire que lorsque l'aggravation a cessé le droit à la pension cesse signifie que, lorsque l'invalidité a cessé il n'y a plus de droit à la pension. J'ai expliqué cela à M. McNeil parfaitement il y a quelques soirs.

“Q. Mais c'est absolument contraire à ce qui est dit ici. Il est dit “lorsque l'aggravation a cessé”. Lorsque l'aggravation cesse tout droit à la pension cesse.—R. Dans l'article 25 (3) nous ne faisons pas de distinction entre aggravation et invalidité, vous les groupez ensemble.

“Q. En vertu de cette interprétation, dès que l'aggravation a cessé, vous arrêtez complètement le paiement entier de la pension?—R. Non. Pour que cela devienne applicable il faudrait que l'invalidité elle-même soit complètement disparue.

“M. Caldwell:

“Q. Prenez le cas d'un homme avec une invalidité portée à 20 pour 100; son état s'est aggravé. Il revient à 40 pour 100; son invalidité a été aggravée de 20 pour 100. Est-ce que sa pension est arrêtée?—R. Non. Il recevra une pension pour son invalidité totale.

“M. Black:

“Q. Que signifie ceci “que dans chaque cas ayant antérieurement droit à une pleine pension en conformité de l'article 25 (3) et au sujet duquel il a été décidé que l'aggravation due au service a cessé il ne sera plus accordé de pension après que l'aggravation est censée être disparue”?—R. Il y a là un peu de contradiction, mais telle est la signification de l'article.

“Q. Quel en est l'effet? Est-ce que vous n'arrêtez pas la pension?—R. Non, pas tant que l'invalidité en entier n'est pas disparue.

“Q. C'est-à-dire son invalidité première dont il souffrait en entrant dans l'armée aussi bien que l'aggravation de cette invalidité?—R. Non, son invalidité totale doit disparaître, ou autrement l'article 25 (3) ne pourrait pas s'appliquer du tout.

“Q. Ce sous-article est entièrement propre à nous induire en erreur.—R. C'est possible, mais c'est là sa signification acceptée parmi les médecins-conseils et la méthode d'interpréter cette clause.”

Le 26 juin, les instructions dont il est question dans la lettre du 22 juin du Dr Barnes, furent envoyées. Ces instructions se lisent comme suit (Dossier, p. 469):

N° 1765. “Interprétation des dispositions de la loi des pensions telles qu'appliquées aux cas d'aggravation.

“Vous trouverez ci-inclus une copie de la résolution transmise au bureau-chef des médecins-conseils le 29 septembre 1921. Il appert que des copies de cette résolution sont parvenues à quelques unités et il semble nécessaire, en conséquence, pour éviter toute confusion, que des copies en soient envoyées à toutes les unités avec une interprétation qui sera comprise de tous.

“Lorsque cette résolution a été envoyée aux médecins-conseils du bureau du sous-ministre, les médecins-conseils virent que l'interprétation du paragraphe (b) *pourrait prêter à confusion*, et c'est en grande partie à

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

cause de cette confusion possible que des copies ne furent pas envoyées aux unités.

“La résolution renferme une illustration de la loi et de son application à l'article 11 dans ses relations à l'article 25 (3) de la loi des pensions. La pratique qui avait apparemment toujours été en vigueur est clairement exposée au paragraphe (a), et signifie qu'à moins qu'il y ait eu aggravation pendant le service d'une incapacité alléguée, ou, en d'autres termes, qu'une vieille incapacité ait été modifiée pendant le service ou en conséquence du service, il ne peut pas être accordé de pension en vertu de l'article 25 (3).

“Le paragraphe (b) de la résolution a été l'objet de conférences de la part des médecins-conseils.

“Tous ont reconnu l'extrême difficulté de se prononcer sur la cessation l'aggravation ou la progression pendant le service. On a admis qu'au point de vue médical, les cas sur lesquels il faudrait ainsi se prononcer seraient si peu nombreux qu'on pourrait les ignorer, et de plus il a été *unanimentement reconnu que pour des fins pratiques le paragraphe ne s'appliquerait pas à moins que l'incapacité ait cessé ou soit considérée comme quantité négligeable. Une telle application dans la pratique du paragraphe (b) ne changeait pas, de l'avis des médecins-conseils, la pratique antérieurement suivie.*”

(Signé) W. C. ARNOLD,  
*Directeur des services médicaux.*

La lettre suivante a été également envoyée au bureau de Toronto par le Dr Arnold le 19 juin 1922 (Dossier, p. 1149-51 et Pièce H.D.D. n° 71) :

“Je ne savais pas que des copies de la résolution de la Commission des Pensions, adressée au sous-ministre le 29 septembre, étaient sorties du bureau-chef.

“Lorsque la résolution me fut d'abord transmise pour étude, il était reconnu que l'interprétation du paragraphe (b) pourrait prêter à confusion. Cet article était très bien compris, je crois, par les médecins-conseils du bureau-chef et ne demandait pas d'explications en ce qui les concernait.

“Toute la discussion porta d'abord sur l'application de l'article 11 dans ses relations à l'article 25 (3) de la loi des pensions, et l'interprétation qui apparemment a toujours prévalu est exposée au paragraphe (a) et signifie qu'à moins qu'il y ait eu aggravation pendant le service d'une vieille incapacité, ou, en d'autres termes, qu'une vieille incapacité ait été modifiée pendant le service ou en conséquence du service, il ne peut pas être accordé de pension en vertu de l'article 25 (3) de la loi des pensions.

“En conséquence, *l'interprétation qu'il faut faire du paragraphe (b) n'est pas conforme à la lettre de la résolution—la demande de pension ayant été étudiée à la lumière de l'article 25 (3) et trouvée bien-fondée, il ne peut plus être question d'un cas d'aggravation car il n'existe pas alors de distinction entre l'aggravation et l'incapacité première et il vous faut interpréter le paragraphe (b) dans le sens que toute l'incapacité devra être disparue avant que la pension cesse.*

“Maintenant que cette résolution est entre les mains de votre unité, il est évident que vous devrez porter l'explication susmentionnée du paragraphe (b) à la connaissance de la division des Pensions.”

Il suffit de se rapporter au témoignage donné ci-dessus par le Dr Arnold et aussi aux lettres explicatives du 19 juin et du 26 juin, également données ci-dessus, pour savoir si la paragraphe (b) de la résolution du 29 septembre nous donne

une idée juste de la pratique qui était et devait être suivie dans ces cas d'aggravation. Le Dr Arnold déclare explicitement qu'au lieu de suivre la lettre de la résolution et d'annuler la pension dès que l'aggravation cesse, elle ne doit pas être annulée avant que toute l'incapacité soit disparue. Dans le mémoire du 19 juin il est expressément déclaré que

“l'interprétation. . . . qui doit être faite du paragraphe (B) n'est pas conforme à la lettre de la résolution.”

et on y voit un peu plus loin qu'il ne doit pas y avoir de distinction entre l'aggravation et l'incapacité première lorsque ce cas tombe sous le coup de l'article 25 (3), et

“il vous faut *interpréter* le paragraphe B dans le sens que *toute l'incapacité devra être disparue* avant que la pension cesse.”

Et, il est encore déclaré dans la résolution du 26 juin que

“De plus il a été unanimement reconnu que pour des fins pratiques le paragraphe ne s'appliquerait pas à moins que l'incapacité ait cessé ou soit considérée comme quantité négligeable.”

Il serait à peine nécessaire d'adopter une résolution spéciale pour dire que, lorsque l'incapacité cesse, la pension doit cesser, et ces instructions veulent simplement dire que l'on devait ignorer le paragraphe B de la résolution. La dernière phrase de la résolution du 26 juin indique clairement que la pratique antérieure de maintenir la pension tant qu'il y a trace d'incapacité n'est pas conforme à la résolution du 29 juin; elle se lit comme suit:—

“Une telle application dans la pratique du paragraphe (b) ne change pas, de l'avis des médecins-conseils, la pratique antérieurement suivie.”

Le témoignage du juge Margeson démontre également l'incompatibilité, à son avis, de la résolution du 29 septembre avec la ligne de conduite qu'il faudrait suivre selon le bureau chef. Il établit une distinction entre les parties de la résolution qui ont trait à l'incapacité en vertu de l'article 11 (paragraphe A) et la partie qui se rapporte à la cessation de l'aggravation (paragraphe B). Dans son témoignage (dossier, p. 1040-50) il dit qu'il croyait que les paragraphes A et B étaient une exposition fidèle de la loi, mais qu'en ce qui concerne l'application dans la pratique le bureau chef devrait discuter ces interprétations avec les médecins-conseils et publier un mémoire. Il dit qu'il n'aurait pas autorisé le secrétaire de la Commission des Pensions à envoyer cette résolution au sous-ministre du D.R.S.V.C.

“à moins qu'elle ne soit accompagnée d'un mémoire explicatif, cette résolution ne doit modifier aucunement la pratique suivie.”

Il dit qu'elle a été envoyée officiellement au D.R.S.V.C afin qu'elle parvienne au Dr Arnold, et il ajoute que le Dr Arnold a probablement dû comprendre que l'interprétation légale ne devait pas être suivie dans la pratique.

On attira l'attention du juge Margeson sur le fait qu'il n'avait pas signé la résolution du 29 septembre; il répondit (dossier, p. 1050):—

“Je sais que je ne l'ai pas signée, mais je le ferais volontiers en ce qui concerne l'interprétation légale; quant à sa mise en pratique je crois qu'elle aurait dû être accompagnée de ce mémoire, et elle l'aurait certainement été si on l'avait envoyée à qui que ce soit avec l'intention de la lui faire appliquer.”

Le colonel Belton a déclaré qu'il avait reçu instruction du bureau chef de la mettre en pratique à la lettre (dossier, p. 1110) et en cela il fait probablement

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

allusion au cas de Toronto déjà mentionné (dossier, p. 1313) bien qu'il cite aussi certains autres cas auxquels le même principe a été appliqué.

La Commission considère que le paragraphe B de la résolution tout en exposant la loi n'indique pas la pratique qui aurait dû en découler antérieurement, ni la pratique qu'il faudrait suivre à l'avenir. La loi telle qu'exposée dans la résolution stipule que la pension doit cesser lorsque l'aggravation est disparue et que conformément au paragraphe C de la résolution ce sont les médecins qui doivent se prononcer sur la disparition de l'aggravation. Cependant, dans la pratique on devait ignorer la loi et ne pas considérer l'aggravation disparue tant qu'il y aurait trace d'incapacité; ou, selon le médecin conseil en chef, on devait interpréter la loi dans le sens que la pension cesse avec la disparition de l'incapacité. Le paragraphe B de la résolution, comme le démontrent les témoignages, a été complété par l'entente verbale conclue entre le Dr Arnold et les médecins-conseils au sujet de son application (dossier, p. 1340). Le paragraphe B, y compris cette entente verbale, renfermait alors l'expression exacte de la pratique à suivre comme on l'entendait antérieurement. Cependant, cette attitude n'avait pas été prise par la Commission des Pensions, mais par le personnel médical. La Commission des Pensions avait déclaré qu'elle ne pouvait qu'exposer la loi.

ÉTENDUE DES EFFETS DU PARAGRAPHE B DE LA RÉOLUTION DU 29 SEPTEMBRE 1921

La preuve faite démontre que les pensions de trois ou quatre soldats qui ont fait du service en France ont été retranchées parce que l'aggravation était disparue. Ces décisions ont été prises parce que deux des médecins-conseils n'avaient pas été informés de l'entente verbale conclue concernant l'application du paragraphe B. Il peut exister d'autres cas semblables, car ceux-ci ont été soumis à la Commission comme des cas types. La mise en pratique des instructions contenues dans le mémoire distribué par le Dr Arnold le 26 juin 1922 (dossier, p. 469) devrait empêcher toute nouvelle décision défavorable dans ces cas.

#### INTERPRÉTATION DE L'EXPRESSION INVALIDITÉ "VISIBLE"

L'article 25 (3) n'autorise pas le paiement d'une pension pour invalidité qui était visible lors de l'enrôlement, même si ce soldat a fait du service en France. L'A.V.G.G. se plaint du fait que l'interprétation faite du mot "visible" est de plus en plus sévère contrairement aux explications données par les représentants de la Commission sur la signification de ce mot. Par cette exception on avait apparemment l'intention d'empêcher un soldat de réclamer une pension pour une incapacité dont il était atteint lors de l'enrôlement et qui, bien qu'elle ne soit pas mentionnée sur son dossier médical, était si apparente que tous pouvaient la voir, et que le soldat ne pouvait pas s'attendre à recevoir une pension pour cette raison, ni peut-on supposer que le pays doit payer une telle pension. Il n'y a pas de preuve que la question de l'interprétation faite dans la pratique de cette expression ait été soumise au comité parlementaire de 1919.

Quelques semaines après la mise en vigueur de la loi les instructions suivantes furent données concernant cette interprétation (dossier, p. 2725):—

"LA COMMISSION DES PENSIONS DU CANADA"

#### MÉMOIRE

"Au Dr Kee,  
Du secrétaire.

"OTTAWA, 20 septembre 1919.

.....  
L'expression "visible" telle qu'employée dans le paragraphe (3), article 25, chapitre 43 de la loi des pensions du 7 juillet 1919, sera interprétée comme suit:—

'Un état qui est parfaitement manifeste, facilement et clairement constaté, immédiatement évident pour un observateur ordinaire.'

Il faut nécessairement que l'état soit montré. S'il ne l'est pas il est intentionnellement caché.

Les malformations doivent être considérées comme visibles.

(Signé) Stanley B. Coristine,  
Secrétaire.

Le Dr Belton fit évidemment distribuer ce mémoire (dossier, p. 1166). En 1920, témoignant en présence du comité parlementaire spécial, procès-verbal du comité parlementaire de 1920, p. 329, dossier, p. 1268 (le Dr Burgess disait:—

*"Les seuls soldats qui se sont rendus en France et ne reçoivent pas une pension pour tout l'invalidité sont ceux qui étaient atteints d'une invalidité très visible—comme la perte d'un œil, d'un doigt ou d'un pied, quelque chose de ce genre, quelque chose qui ne pourrait empêcher le simple laïque en regardant le soldat de faire la remarque " mais ce soldat a perdu un doigt. Il n'est pas apte au service." C'est la seule interprétation que nous faisons du mot "visible"."*

En 1921 (Procès verbal du Comité Parlementaire de 1921, p. 53, Dossier p. 1271) M. MacNeil faisait remarquer qu'une définition claire du mot "visible" s'imposait parce que, dit-il il se rappelait d'un cas où le soldat souffrait d'un œil lors de son enrôlement, mais ce mal ne s'était développée en cataracte, d'après le soldat, seulement que pendant le service, et on lui refusait une pension en disant que cette condition était visible lors de l'enrôlement. Le Dr Burgess donna alors au Comité ce qu'il croyait être la définition du mot "visible" (Procès verbal du Comité Parlementaire de 1921, p. 54, Dossier p. 1272):—

Ce que nous considérons comme "visible" consiste en ce qui paraît visible à un individu quelconque sur examen. Nous présumons que le sujet a été mis à nu lorsqu'il fût examiné, et la perte d'un orteil, ou d'une partie de la main ou d'une partie du pied serait considérée comme "visible" par un individu quelconque. Le rhumatisme ne serait pas évident à moins que le sujet ne soit infirme au point d'en donner la preuve tangible. Le rhumatisme n'est pas considéré comme visible. Je connais quelque chose au sujet du cas que M. MacNeil a cité, bien que je n'en connaisse pas tous les détails; mais lorsqu'un homme a une cataracte, il est dans une grande mesure atteint de vision défectueuse, et cela sera considéré comme visible. Si la vue de l'individu était sérieusement atteinte, ceux qui viennent en contact avec lui s'en apercevraient. Cela serait visible. Mais lorsqu'un homme est atteint d'une légère affection de la vue seulement, cela ne serait pas visible. Le mot "visible" s'applique dans la plupart des cas à ceux qui ont perdu une partie de la main ou du pied, ou à ceux qui sont aveugles d'un œil. C'est dans cette catégorie de cas que s'applique la définition du mot "visible".

La déclaration susmentionnée ne demande pas d'explications. La catégorie d'invalidités considérées comme "visibles" est clairement indiquée. On a cité des cas au cours de cette enquête qui, de l'avis de la Commission, démontrent que la Commission des pensions a considérablement étendu la définition faite par le Dr Burgess, et traite comme "visible", et en conséquence sans droits à une pension, des incapacités beaucoup moins apparentes que celles décrites par le Dr Burgess dans le passage cité plus haut. On a mentionné des cas de maux d'oreille (Dossier p. 1443), de varices bénignes (1458), de maux de dos (1467), de faiblesse d'esprit (2105), de fractures du fémur (1917); et dans tous ces cas

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

on a prétendu que la pension pouvait être refusée parce que ces incapacités étaient visibles.

RÉCAPITULATION ET CONCLUSIONS RE; ARTICLE 25 (3).

(a) L'article 25 (3) traite des incapacités antérieures à l'enrôlement rencontrées chez des soldats qui ont fait du service sur un théâtre de la guerre.

(b) Antérieurement à 1918 la pratique suivie consistait à déduire le pourcentage de l'incapacité antérieure à l'enrôlement de l'incapacité au moment du licenciement et d'accorder une pension pour la différence.

(c) En 1918, on a prétendu que si un homme passait les examens médicaux au Canada et en Angleterre et servant en France, on devait présumer, pour les fins de la pension, qu'il était "en bonne santé" lors de son enrôlement.

(d) Ce principe général a été accepté, et la Commission des Pensions a soumis un projet d'amendement des règlements de pensions au comité parlementaire de 1918. Celui-ci a changé la forme de la recommandation et la Commission des Pensions a adopté, le 2 juillet 1918, un nouveau règlement basé sur cette recommandation. En décembre 1918, un décret a été rendu dans le même sens (C.P. 3070). Les dispositions du décret se retrouvent presque mot à mot dans l'article 25 (3) de la Loi des pensions de 1919.

(e) L'hon. Rowell, président du comité parlementaire de 1919, en expliquant la loi en Chambre, a déclaré que, de l'avis du comité, si un homme avait subi son examen médical et s'était rendu au front, le pays devait ignorer toute question de maladie préexistante et lui accorder une pension.

(f) L'article porte que "aucune déduction ne doit être faite de la pension" pour cause de maladie antérieure à l'enrôlement. La rédaction de la clause recommandée par la Commission des Pensions au comité parlementaire de 1918 portait "que les pensions soient payables" pour toute incapacité apparue plus de trois mois après l'enrôlement, qu'elle existât lors de l'enrôlement ou non. C'est le comité parlementaire de 1918 qui a changé la phraséologie pour dire "aucune réduction", etc. . . . . L'idée des déductions semble avoir été suggérée par la pratique déjà suivie de détruire l'incapacité antérieure à l'enrôlement de l'incapacité au licenciement, mais la réduction acceptée parlait de réduire sur la "pension."

(g) Le différend ne surgit que lorsque l'incapacité n'est pas plus grande lors du licenciement qu'à l'époque de l'enrôlement. Dans une délibération du 29 septembre 1921, la Commission des Pensions dit que l'article 25 (3) ne s'applique que si un droit à la pension existe en vertu de l'article 11, et que par conséquent il doit y avoir eu une évidente augmentation de l'incapacité pendant le service. La G.W.V.A. prétend qu'un homme ayant servi en France avait droit à une pension pour toute incapacité dont il souffrait lors du licenciement si elle n'avait pas été évidente ou intentionnellement cachée lors de l'enrôlement ou encore si elle n'était pas congénitale ou si elle était assez minime pour ne pas causer sa réforme. Ces exceptions sont indiquées à l'article 25 (3).

(h) La Commission des Pensions n'a fait aucune représentation quant à l'effet légal de l'article tel qu'on l'a adopté.

(i) Lors de l'adoption de la Loi des pensions, la Commission des Pensions a publié des Annotations portant que tout soldat se rendant en France devenait pensionnable pour toute incapacité existant lors du licenciement, à moins que l'incapacité n'ait été évidente ou cachée lors de l'enrôlement. L'annotation de l'article 25 (3) portait aussi qu'on avait insisté pour qu'une incapacité constatée lors du licenciement donne droit à une pension, qu'elle ait existé en tout ou en partie lors de l'enrôlement. Les Annotations portaient en outre que le comité parlementaire de 1918 avait décidé que si un soldat se rendait en France "on

devait présumer qu'il était absolument en bonne santé lors de son enrôlement", à moins que son incapacité antérieure n'ait été cachée ou évidente ou assez peu importante pour ne pas causer sa réforme.

(j) Au cours de cette enquête, la question s'est posée de savoir si l'interprétation donnée dans les Annotations avait inspiré les décisions de la Commission des Pensions jusqu'en septembre 1921, alors que la décision susmentionnée a été rendue. Les dirigeants de la Commission des Pensions et ceux de la G.W.V.A. ont rendu d'abondants témoignages pour montrer quelle serait la situation lorsqu'il n'y aurait pas eu d'aggravation pendant le service. On a cité très peu de cas, et ils étaient trop équivoques et isolés pour constituer une preuve de pratique satisfaisante. Apparemment, l'occasion d'une décision définitive ne s'est pas présentée, parce qu'on présuait qu'un soldat qui s'était rendu en France était en bonne santé (pour les fins de la pension) lors de l'enrôlement, ou l'on admettait que s'il y avait une incapacité antérieure à l'enrôlement, elle devait naturellement avoir progressé pendant le service en France.

(k) La Commission estime que la seule interprétation donnée après l'adoption de la Loi de 1919 qui fasse autorité est celle qu'on trouve dans les Annotations de la Commission des Pensions, et que, dans les quelques cas mentionnés, on ne peut trouver la preuve d'une pratique acceptée. Le manque d'unanimité parmi les témoins nous a empêchés de déterminer avec un certain degré de certitude la pratique qu'on aurait adoptée si les cas s'étaient présentés, bien que, croyons-nous, on aurait refusé la pension, malgré ce que disent les Annotations.

(l) A l'été de 1921, le ministère du rétablissement a absorbé le personnel de la Commission des Pensions, et plus tard, le Dr Arnold, directeur des services médicaux du ministère, est devenu en même temps conseiller médical en chef de la Commission des Pensions. D'après la G.W.V.A., peu après ces changements, on a constaté que la politique de pensionner un soldat ayant servi en France, pour n'importe quelle incapacité constatée lors du licenciement, était abandonnée.

(m) Peu après la nomination du Dr Arnold comme conseiller médical en chef, on lui a soumis des cas hypothétiques pour savoir si un soldat ayant servi en France pouvait recevoir une pension pour une incapacité restée exactement la même lors du licenciement qu'à l'époque de l'enrôlement. Le Dr Arnold n'a pas trouvé les opinions unanimes non plus quant à savoir si un homme qui avait été pensionné à cause d'une aggravation survenue pendant le service perdrait sa pension si l'aggravation disparaissait.

(n) Le Dr Arnold a demandé une décision sur ces deux points, et la délibération du 29 septembre 1921, adoptée par la Commission des Pensions portait que (A) l'article 25 (3) ne s'appliquait que si le postulant avait des droits en vertu de l'article 11; (B) lorsque l'aggravation survenue dans le service disparaissait, la pension cessait; et (C) la décision quant à savoir si l'aggravation avait disparu était purement médicale et dépendait des circonstances de chaque cas. Nous allons étudier (A) d'abord.

(o) La décision qu'un homme devait avoir des droits en vertu de l'article 11 pour avoir le bénéfice de l'article 25 (3) imposait une limite définie à l'interprétation contenu dans les Annotations de 1919. C'était la première fois qu'une telle décision se donnait par écrit. La Commission estime qu'on aurait dû donner quelque avis et quelque explication pour faire entendre que la stricte interprétation de la Loi avait rendu cette décision nécessaire.

(p) La délibération a été adoptée par les conseillers médicaux adjoints du bureau chef mais n'a pas été envoyée aux unités.

(q) Quant à la prétention de la G.W.V.A. que la décision n'était pas légale, la Commission des Pensions est elle-même l'interprète de la loi, du moins dans



DOC. PARLEMENTAIRE No 154

les cas qui se présentent, et elle a probablement le droit de rendre des décisions générales telles que celle-ci. Mais il y a des raisons qui peuvent justifier une interprétation conforme aux Annotations, par exemple, que le mot "pension" tel qu'il est employé dans l'article 25 (3) peut ne pas signifier la pension nette d'après l'article 11, mais indique une indemnité qui comprend un pourcentage pour les incapacités antérieures à l'enrôlement, parce que l'article prévoit que les incapacités antérieures à l'enrôlement ne doivent pas être déduites, et que, par conséquent, l'article, en employant le mot pension dans ce sens, accorde *prima facie* une pension pour la totalité de l'incapacité constatée lors du licenciement et en même temps empêche la déduction des incapacités antérieures à l'enrôlement; ou bien que l'article 11 donne *prima facie* une pension pour toute incapacité existant lors du licenciement, laquelle peut alors être réduite ou supprimée sur preuve de l'existence d'une incapacité antérieure à l'enrôlement.

(r) Le 15 juin 1922, lors de la publication du télégramme qui fait l'objet de la présente enquête, la Commission des Pensions a obtenu du ministère de la justice une opinion confirmant sa décision qu'un homme devait avoir droit à une pension en vertu de l'article 11 pour que l'article 25 (3) s'applique. La Commission considère donc que, pour les fins de la présente enquête, cette décision de la Commission des Pensions doit être acceptée. Cette opinion portait aussi que la Commission des Pensions, en accordant une pension lorsque la maladie avait simplement progressé normalement, peut avoir favorisé le postulant plus que la stricte interprétation de la loi ne le demandait.

(s) La G.W.V.A. n'a connu l'existence de la délibération du 29 septembre qu'en mai 1922 lorsqu'une copie lui en a été envoyée par la poste, venant d'une personne qui n'est pas désignée. La G.W.V.A. avait appris, toutesfois, que, depuis l'été de 1921, il y avait des cas particuliers où l'on supprimait la pension parce que l'incapacité avait été antérieure à l'enrôlement et n'avait pas augmenté pendant le service.

(t) La G.W.V.A. a produit cette délibération devant le comité parlementaire de 1922 pour prouver que la Commission des Pensions avait adopté des règlements secrets qui restreignaient les droits conférés aux postulants par l'article 25 (3). La Commission des Pensions a déposé une déclaration écrite portant que la délibération dont il s'agissait confirmait l'interprétation de la politique de la Commission telle que celle-ci l'avait toujours donnée et que d'après l'interprétation constante de la Commission, une simple progression normale de la maladie pendant le service donnait à un soldat ayant servi en France droit à une pension. La déclaration portait aussi qu'elle avait constaté des cas exceptionnels où l'état du patient était le même que lors de son enrôlement et qu'alors se posait la question de savoir si ces infirmes devaient recevoir une pension et que, d'après l'interprétation de la Commission, la loi voulait dire que l'article 25 (3) se trouvait modifié par l'article 11 et que la pension n'était pas payable. Elle faisait aussi remarquer que, pour faire dire à la loi qu'une pension devait être accordée lorsque:

"personne ne prétendait que le service avait en aucune façon affecté l'état de l'infirmes ni qu'il y ait eu aggravation pendant le service; ou en d'autres termes que le soldat avait pris et quitté le service absolument dans le même état, ce serait changer complètement le principe d'après lequel les pensions sont accordées et ce serait contraire aux statuts".

Quant à cette dernière déclaration, il ne faudrait pas oublier que l'interprétation qui donnait à un soldat une pension de 25 pour cent pour une infirmité dont 20 pour cent pouvait avoir existé avant l'enrôlement indiquait que le statut ne limitait pas les pensions aux incapacités survenues pendant le service.

(u) Quant à la portée de cette interprétation, elle dépend entièrement des conclusions des médecins. Sur cent cas qui ont été soumis à la Commission, il y en a eu au moins sept ou huit où l'on a constaté qu'il n'y avait pas eu de progression et où la pension a été refusée. Il est donc fort possible que les cas susceptibles d'être affectés n'étaient pas aussi rares qu'on aurait pu le supposer.

(v) Devant le comité parlementaire, le conseiller médical en chef a déclaré que les craintes de la G.W.V.A. étaient sans fondement et que l'effet serait pratiquement négligeable; mais en même temps il a déclaré que si cette règle n'existait pas, les soldats des basses catégories auraient droit au bénéfice de l'article 25 (3) et que l'effet serait énorme. La Commission se demande si cette règle affecte les hommes des basses catégories plus que les soldats classés A-1.

(w) La Commission croit que l'effet de l'interprétation contenue à l'article A de la délibération du 29 septembre peut-être le refus d'une pension à un bon nombre de postulants qui auraient eu des droits d'après l'interprétation de l'article 25 (3) contenue dans les Annotations de 1919. Ces bénéficiaires déçus sont: (a) ceux dont l'infirmité ne s'est pas augmenté dans le service; (b) ceux dont la mort ou l'invalidité tombait sous le coup des modifications de 1920 qui exigent la preuve de l'attribuabilité au service; et (c) ceux qui reçoivent une pension à cause de la progression de leur maladie pendant le service mais dont l'augmentation de pension suivant les progrès de l'incapacité après le licenciement sera refusée.

(x) Il reste à étudier les articles B. et C. de la délibération du 29 septembre. L'effet de ces articles est que lorsque la pension a été accordée à cause d'une aggravation ou d'une progression pendant le service, on doit la supprimer dès que la partie représentant l'aggravation ou la progression est disparue, de l'avis des médecins.

(y) Cette question a été traitée également d'après l'opinion du ministère de la justice qui ne confirme pas très clairement la décision de la Commission des Pensions mais à cause de la juridiction exclusive de la Commission des Pensions qui peut probablement s'exercer dans des décisions générales comme celle-ci, la Commission croit qu'il faut accepter la décision de la Commission des Pensions pour les fins de l'enquête. Mais l'article 25 (1) donne de fortes raisons en faveur d'une autre interprétation.

(z) Quant à la pratique qui a prévalu jusqu'en septembre 1921, la Commission croit que par suite de l'entente générale des conseillers médicaux (sauf deux exceptions) d'après lesquels on ne peut dire que l'aggravation ait disparu tant qu'il reste de l'incapacité, la pratique a été de ne pas décider que l'aggravation était disparue, mais de maintenir la pension jusqu'à ce que l'incapacité ait cessé complètement.

(aa) Le Dr Arnold a demandé à la Commission des Pensions de décider si, lorsque l'aggravation n'existait plus, la pension devait cesser. Cette décision était particulièrement désirable vu que, selon deux conseillers médicaux, si l'aggravation avait cessé, la pension devait cesser également. La délibération du 29 septembre portant qu'il fallait retrancher la pension lorsque l'aggravation avait disparu, et l'on a répondu au Dr Arnold que telle était la loi et que la Commission des Pensions n'aurait rien à voir dans la question de l'interprétation médicale. La Commission croit que lorsque le personnel de la Commission des Pensions comprenait deux médecins elle aurait dû prendre elle-même la responsabilité de voir à ce que la pension ne soit pas supprimée tant que l'incapacité durait, suivant l'entente reconnue.

(bb) Les conseillers médicaux ont immédiatement convenu de pas déclarer que l'aggravation avait cessé tant qu'il restait quelque incapacité. Malheureusement, bien qu'ils aient reçu la délibération, les Drs Bond et Barnes, qui étaient de l'avis contraire, n'ont pas reçu communication de cette convention qui annulait pratiquement la décision de la Commission.

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

(cc) En février et mars 1922, le Dr Bond et le Dr Barnes ont tous deux rendu des décisions dans des cas particuliers, supprimant la pension lorsque l'aggravation avait cessé. Leur délibération a été citée comme un précédent permettant d'annuler la pension dans un de ces cas. Un autre cas de ce genre a été soumis à l'attention du Dr Arnold qui s'est donné du mal pour voir à ce que les Drs Bond et Barnes comprennent ce qui avait été convenu. Il y a eu au moins deux autres cas, en février et en mars 1922, où des décisions semblables ont été rendues. Les raisons de ces décisions étaient nouvelles, d'après l'expérience de la G.W.V.A.

(dd) Comme on l'a dit, la délibération a été portée à l'attention de la G.W.V.A. en mai 1922 et a été considérée comme étant la cause des décisions adverses qu'on avait reçues. Sans dire qu'elle connaissait l'existence de la délibération, la G.W.V.A. a discuté la question avec la Commission des Pensions qui prétendait qu'il n'y avait pas de changement dans la pratique.

(ee) D'après le témoignage du docteur Arnold devant le comité parlementaire de 1922, l'article B, tel que rédigé, ne représentait pas ce qui se faisait dans la pratique, parce que, au lieu de supprimer la pension lorsque l'aggravation cessait, comme il était dit dans la délibération, on la maintenait jusqu'à ce que l'incapacité disparaisse.

(ff) Le 19 juin 1922, le docteur Arnold a écrit au bureau de Toronto que l'interprétation à donner à l'article B ne concordait pas avec la lettre de l'article et que, lorsque la pension avait été accordée en vertu de l'article 25 (3), on ne faisait plus de distinction entre l'aggravation et l'incapacité originelle, et que par l'article B on devait comprendre que l'incapacité devait disparaître en entier avant que la pension ne cesse.

(gg) Le 22 juin 1922 (après la publication du télégramme), le docteur Arnold a fait envoyer une lettre relativement à l'un de ces cas, déclarant que, d'après une décision, tant qu'une incapacité durait, on devait considérer qu'une certaine aggravation persistait et que le soldat serait pensionnable pour toute son incapacité; et que des instructions devaient être données sur ce point.

(hh) Le 26 juin, le docteur Arnold a donné des instructions générales, déclarant qu'il avait été convenu, pour des raisons pratiques, qu'à moins que l'incapacité n'ait cessé ou ne soit devenue négligeable, l'article B ne s'appliquerait pas. C'était en effet ordonner d'ignorer cet article.

(ii) La Commission croit que cet article B de la délibération n'a pas été appliqué dans la pratique, et que l'accord intervenu entre les médecins conseillers (qui ne laissait pas d'occasion d'appliquer l'article) était nécessaire pour bien expliquer la pratique.

(jj) En autant que la preuve l'indique, quelques soldats seulement ont eu à se plaindre de l'article B. Les instructions données subséquemment par écrit devraient prévenir de nouvelles décisions défavorables à ce point de vue.

(kk) La Commission est convaincue qu'il y a fortement lieu de douter si, lors de l'adoption de la loi, on avait en vue l'interprétation contenue dans la délibération de la Commission des pensions en date du 29 septembre 1921, exigeant le droit à la pension en vertu de l'article 11 comme condition de l'application de l'article 25; et elle croit que l'effet de cette interprétation devrait être signalé à l'attention du Parlement pour qu'il avise.

(ll) La Commission est aussi d'avis que, par suite des circonstances susmentionnées concernant l'application de l'article B de la délibération du 29 septembre 1921, tous les cas tombant sous les dispositions de l'article 25 (3) où la pension a été supprimée parce que l'aggravation ou l'augmentation de l'incapacité pendant le service avait cessé ou disparu, devraient être révisés et rajustés d'après la décision contenue dans les instructions générales du 26 juin 1922 susmentionnées.

## QUATRIÈME PARTIE

## PLAINTES AU SUJET DE LA LOI DE L'ASSURANCE DES SOLDATS DE RETOUR

Commentant sa dépêche première, l'Association des vétérans de la grande guerre prétend:

(a) " Qu'on a inauguré secrètement des règlements par lesquels la Commission a assumé le pouvoir de rejeter les demandes d'assurance en vertu de la Loi de l'assurance des soldats de retour, en se basant sur des raisons médicales, en dépit de la décision du Parlement que cette assurance serait accessible à tous les postulants qualifiés, sans égard à leur état de santé au temps de la requête.

(b) Que lesdits règlements ont été illégalement tenus cachés, et qu'on a rendu des décisions adverses sans les faire connaître aux individus intéressés, causant par là beaucoup de malaise et de mécontentement".

On pourrait probablement mieux suivre la gradation plus ou moins forte de ces plaintes en donnant l'histoire, depuis ses débuts et dans son application jusqu'à date, de la Loi de l'assurance des soldats de retour (10-11 George V, chapitre 54, sanctionnée le premier juillet 1920, et mise en vigueur le premier septembre 1920).

Le comité spécial de la Chambre pour le rétablissement des soldats dans la vie civile (sous la présidence de l'honorable J. A. Calder), durant la troisième session du treizième parlement, dans l'automne de 1919, cite dans son procès-verbal (page 361) une résolution présentée devant ses membres par les vétérans de l'armée et de la marine du Canada:—

Attendu qu'un grand nombre d'hommes qui se sont enrôlés pendant la dernière guerre sont placés dans une situation financière telle qu'il leur est impossible d'assurer la protection de leurs dépendants autrement que par le moyen d'une assurance sur leur vie;

Et attendu qu'un grand nombre d'hommes, à cause des diverses infirmités contractées *au cours de leur service*, sont maintenant dans l'impossibilité d'assurer leur vie;

Et attendu que certaines dispositions ont été prises sous forme de pensions et d'allocations payées pendant la vie desdits hommes, mais qu'aucune disposition n'a été prise en vue de la *protection de leurs dépendants* après leur décès;

Et attendu qu'il est dans l'intérêt du Canada que ces hommes et leurs dépendants n'aient pas à souffrir à cause de l'absence de disposition de cette nature;

Résolu par conséquent que nous, l'exécutif du Dominion des Vétérans de l'armée et de la marine du Canada, désirons attirer l'attention du gouvernement fédéral sur la nécessité urgente d'émettre des polices d'assurance sur la vie de tous les pensionnaires et autres anciens combattants qui sont actuellement dans l'impossibilité d'obtenir une police d'assurance sur leur vie à cause des diverses *invalidités occasionnées par leur service*, qui en feraient la demande, pour une somme n'excédant pas deux mille dollars (\$2,000), et que les primes exigées soient celles qui sont actuellement en vigueur pour les risques de première classe assurés par une police de vie entière ordinaire, et basées d'après l'âge des requérants

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

à leur dernier anniversaire, lesdites polices d'assurances devant désigner comme bénéficiaires *seulement les dépendants* des requérants, et le montant de la police ne devant être payé qu'au décès de l'assuré."

A la page 713 du même procès-verbal, on voit que M. C. G. MacNeil, le secrétaire général de l'Association des vétérans de la grande guerre, a soumis un mémoire mentionnant, entre autres sujets, la condition suivante nécessaire au rétablissement civil:

d) "Des facilités d'assurance sur la vie pour les invalides privés des avantages de l'assurance ordinaire sur la vie qui leur permettrait de sauvegarder l'avenir de *leurs dépendants*."

Dans son rapport à la Chambre, le comité dit à la page 58:

"Suggestion (21)—On a soumis plusieurs projets à votre comité concernant l'aide que l'on devait accorder aux anciens soldats, qui, par suite *d'infirmités contractées au service* ne peuvent pas prendre de l'assurance au taux courant dans les compagnies d'assurance et les sociétés fraternelles.

Recommandation.—Votre comité est d'avis qu'il faudra faire approfondir davantage la question par des experts et des actuaires avant que l'on puisse faire une recommandation rationnelle au Parlement à ce sujet. Il considère que cette question mérite d'être étudiée sérieusement, et que l'on devrait faire toutes les recherches nécessaires pour déterminer la possibilité d'élaborer un plan juste et équitable."

A la session suivante de 1920, le comité spécial des pensions et du rétablissement (sous la présidence de M. Hume Cronyn) a reçu de l'Association des vétérans de la grande guerre une résolution conçue comme suit:

Attendu que plusieurs anciens membres des forces expéditionnaires canadiennes souffrent d'invalidité contractée *pendant leur service à l'armée*, laquelle invalidité les empêche de se procurer une assurance-vie pour la *protection de leurs dépendants*.

Et attendu que l'examen médical antérieur à l'enrôlement a déclaré ces individus être en parfait état de santé et que, par conséquent, telle invalidité doit être considérée comme *résultant du service actif*.

Il est en conséquence résolu que nous, l'Association des vétérans canadiens de la grande guerre réunie en convention, exposions au gouvernement la nécessité immédiate pour l'Etat d'aider tous les *invalidés de ladite guerre* à se procurer une *protection de toute confiance* sous quelque forme reconnue d'assurance-vie à des taux réglementaires; le gouvernement du Canada assumant la responsabilité du paiement de toute augmentation des taux exigée par suite de faiblesses physiques ou mentales *résultant directement ou indirectement* du service militaire en temps de guerre.

Et il est de plus résolu, eu égard au fait que le comité parlementaire a recommandé, au cours du mois de septembre 1919, une étude immédiate de cette question par des actuaires experts, que nous regrettons profondément le retard apporté par le gouvernement du Dominion à l'étude de ces recommandations, et que, de plus, à cause de la promesse donnée récemment par le premier ministre suppléant, nous demandons qu'une législation soit adoptée immédiatement en vue de solutionner les difficultés éminemment pressantes que rencontrent nos camarades."

Ce comité spécial de 1920 a été l'un des principaux facteurs dans l'adoption de la Loi de l'assurance des soldats de retour de 1920 (ch. 54) maintenant dans nos statuts.

Les principales clauses de cette loi sont:

*Article 3.*—“Le Ministre peut conclure avec un soldat de retour *ayant son domicile et sa résidence au Canada*, ou avec sa veuve, *ayant son domicile et sa résidence au Canada*, un contrat d'assurance stipulant le versement de cinq cents dollars ou de tout multiple de ce nombre, n'excédant pas, toutefois, cinq mille dollars, en cas de décès de l'assuré.” (Les mots soulignés ont été biffés en 1921).

*Article 13.*—“Le Ministre peut refuser de souscrire un contrat d'assurance dans tous les cas où, selon lui, il a un motif suffisant de refuser.”

*Article 15.*—Aucun *examen médical* ni aucune autre preuve qu'une personne est assurable n'est requise à l'égard de tout contrat émis en vertu de la présente loi; toutefois, le Ministre peut, aux fins de déterminer si, oui ou non, il doit refuser de souscrire un contrat d'assurance dans un cas quelconque sous le régime des dispositions de l'article treize de la présente loi, *exiger l'examen médical* ou autre preuve qu'il croit nécessaire, établissant que la personne est assurable.”

*Article 20.*—Nulle demande d'assurance ne doit être reçue sous l'empire de la présente loi après le premier jour de septembre mil-neuf cent vingt-deux. (Délai prolongé en 1922 jusqu'au premier septembre 1923).

Durant la préparation de l'acte originaire, le comité spécial de 1920 a questionné M. G. D. Finlayson, le surintendant des assurances au ministère des Finances, et l'un de ceux qui ont pris une plus grande part à la rédaction de la loi, sur la raison de l'article 13 (l'article 11 dans l'avant-projet de la loi). Il répondit comme suit (page 425 du procès-verbal du comité et page 1729 du dossier):

“Le Ministre peut refuser de souscrire un contrat d'assurance dans tous les cas où, selon lui, il a un motif suffisant de refuser.

Je crois que ceci tend à exclure les individus qui se *sont eux-mêmes infligés l'invalidité* qui les pousse à l'assurance, comme aussi ceux dont l'invalidité provient de l'immoralité; on pourrait y inclure les cas d'invalidité dus à la syphilis. On pourrait encore rayer de la liste des postulants ceux qui recherchaient à y être *admis par fraude*. Je crois que le Ministre devrait avoir le droit de *refuser des cas de ce genre*. On pourrait rendre plus explicites dans ce projet les raisons qui militeraient en faveur d'un rejet de demande. Je crois que c'est là une question à étudier, savoir si l'on doit entrer dans plus de détails.”

M. Finlayson répète plus loin (page 472 du procès-verbal du comité, page 1731 du dossier):

L'intention est que le Ministre devrait avoir le droit de *refuser d'émettre* un contrat d'assurance quand un homme est devenu invalide par suite de *mutilations volontaires*, ou par *conduite immorale*. On a l'intention de refuser les syphilitiques. Je crois qu'il y aurait de fortes objections à assurer les vies des syphilitiques.”

Le président, M. Cronyn dit (page 473 du procès-verbal du comité et page 1732 du dossier):

Je crois que la valeur de cette clause réside en ceci, qu'il y aura toujours *des gens cherchant à éluder la loi*. Il est impossible de prévoir tous les moyens qui seront imaginés pour *tirer indûment avantage* de cette clause.”

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

Au sujet du paragraphe de l'article 15 concernant l'examen médical, M. Finlayson l'explique comme suit (page 426 du procès-verbal et page 1750 du dossier) :—

*M. White:*

Q. Est-ce que les postulants seraient soumis à un examen médical comme ceux qui demandent de l'assurance dans une compagnie d'assurance ordinaire?—R. Non, il n'y a pas d'examen médical dans notre plan.

*M. Cooper:*

Comment pourrez-vous établir si un individu est atteint de syphilis?—R. Dans la plupart des cas, c'est l'histoire médicale de l'individu qui nous le dira.

Q. C'est alors *une sorte d'examen médical*?—R. C'est une revue de l'histoire médicale de chaque individu. *Sous ce rapport*, il faudra un *examen médical* si l'on croit qu'il existe chez un tel ou un tel *une maladie de ce genre*.

*M. Edwards:*

Q. Vous dites qu'il n'y aura *pas d'examen médical*?

Le PRÉSIDENT: Je crois que nous anticipons de nouveau; nous serons appelés à discuter cela lorsque nous arriverons à l'article 13 (devenu l'article 15 dans la loi adoptée).

Le TÉMOIN: L'article 12 ne fait que stipuler le mode de paiement des primes. L'assuré pourra payer en prime unique ou pour la vie, ou encore suivant le système appelé terme de dix ans, de quinze ans ou de vingt ans sur vie entière; ou il pourra payer ses primes réparties sur la période qu'il lui reste pour atteindre soixante-cinq ans. Ce sont là les contrats réguliers d'assurance-vie; on croit que ce sont les contrats les plus avantageux pour la moyenne des hommes.

*M. McNutt:*

Q. Qu'arrive-t-il s'il manque au paiement de ses primes?—R. La police devient nulle. L'article 13 se lit comme suit: "Aucun examen médical ni aucune autre preuve qu'une personne est assurable n'est requise à l'égard de tout contrat émis en vertu de la présente loi." Je crois que si nous exigeons un *examen médical, sauf la discrétion réservée au ministre pour les cas ci-haut mentionnés*, nous irions contre le but de la présente loi. Je ne crois pas sage d'établir un plan d'assurance d'Etat au profit de ceux qui ne peuvent se procurer de l'assurance d'une manière régulière, *et imposer en même temps un examen médical*."

A la page 530 du procès-verbal et page 1732 du dossier:—

M. GRIESBACH: Je ne suis pas membre du comité, mais je suis intéressé, et je voudrais demander si la discussion actuelle est relative aux cas des soldats qui, par suite de leur service, ont été rendus incapables de se procurer une assurance ordinaire, et si cette discussion embrasse tous les cas de ce genre.

Le PRÉSIDENT: Oui, mon général. Nous avons étudié durant trois jours, je crois, un projet de loi qui a été suggéré à cet effet. Nous l'étudions en séance exécutive avant d'en arriver à une conclusion.

M. CLARK: La loi embrasse plus que cela. Elle comprend tous les soldats, qu'ils soient invalides ou non.

Le PRÉSIDENT: *Sans examen médical*, sans aucun égard à leur invalidité, le taux devant être basé sur l'âge.

A la page 536 du procès-verbal, page 1732 du dossier, M. Finlayson continue:—

*M. Nesbitt:*

Q. S'il devenait invalide plus tard, cela n'affecterait pas sa police de soldat?—R. Non.

*M. McCurdy:*

Q. Relativement à la suggestion faite par M. Murphy, quel est le travail préparatoire que l'on a en vue pour déterminer qui sera éligible? Faut-il qu'un homme ait été refusé par une compagnie d'assurance?

M. NESBITT: Non, *tous les soldats peuvent être admis.*

M. McCURDY: Avant qu'il ait droit à l'assurance?

Le TÉMOIN: *La seule condition est qu'il ait servi, qu'il se soit enrôlé, ou qu'il ait été enrôlé ou conscrit dans les forces navales, militaires ou aéronautiques du Canada.*

*M. McCurdy:*

Q. Même s'il n'a jamais quitté le Canada?—R. Même dans ce cas, et même s'il n'a jamais quitté la ferme ou l'atelier.

Dans son rapport à la Chambre (page 16), le comité dit:—

“Les principaux points du projet de loi sont:

1. Tout soldat, matelot ou infirmière de retour domiciliés ou résidant au Canada, et dans certains cas la veuve de tout soldat ou de tout marin de retour peut s'assurer dans l'assurance du Dominion du Canada pour une somme variant de \$500 à \$5,000.

2. *Aucun examen médical n'est exigé pour cette assurance, et en conséquence tous peuvent en prendre, peu importe leur état de santé.*

Dans la discussion sur ce sujet devant la Chambre, on trouve à la page 4138 des Débats (23 juin 1920) et à la page 1742 du dossier: —

M. McMASTER: Comme il n'est pas exigé d'examen médical, quel-qu'un sera-t-il chargé de voir à ce qu'on n'accepte pas de requêtes de la part de gens qui songeraient à s'assurer sur le point de mourir?

M. CRONYN: *Si l'on exigeait un examen médical, le bill serait inutile au soldat de retour qui est invalide. Comme l'a dit l'honorable député, il doit s'appliquer à celui qui est à la veille de mourir comme à celui qui est dans un état de santé normal. Dans le cas où un individu est tellement infirme qu'il lui reste peu de temps à vivre, la seule protection qu'a l'Etat provient de ce que, d'après l'article 10, si la mort de l'assuré est le résultat de son service à l'armée et si les membres de sa famille ont des titres à une pension, ceux-ci ne profitent pas de la police d'assurance. Cependant, ils ont droit au remboursement des primes avec intérêt. Toutefois, si la mort de l'assuré est attribuable à des causes naturelles, sa famille peut bénéficier de la police.*”

D'après ce qui précède, il est absolument clair que, si, par les articles 13 et 15, le ministre a le droit absolu de refuser les demandes d'assurance ou d'ordonner un examen médical lorsqu'il le juge à propos, il était bien entendu par les personnes qui ont préparé le projet de loi et par celles qui ont pris part à la discussion sur cette question, que ce pouvoir ne devait être exercé que dans les cas de mutilation volontaire, ou lorsque l'on suspecte une conduite immorale ou quelque fraude, et que même les demandes faites sur le lit de mort ne doivent pas être refusées. La loi va plus loin que les résolutions présentées par les vétérans en ceci que les postulants sans dépendants sont absolument sur le même pied que les



DOC. PARLEMENTAIRE No 154

postulants avec dépendants, et qu'il n'est pas nécessaire de démontrer que l'état de santé du postulant a été de quelque manière affecté par le service. Cette facilité est compensée par l'insertion d'une limite de deux ans, après laquelle aucune demande d'assurance ne peut être reçue.

Par un arrêté ministériel (C.P. 1968) en date du 18 août 1920, la Commission des Pensions assumait la charge d'appliquer la loi de l'assurance des soldats de retour. La Commission devint ainsi l'agent du ministre des Finances chargé de préparer les contrats d'assurance et responsable du mode général d'émission des polices, conformément aux règlements édictés par l'honorable ministre des Finances. Dès le début, le major C. B. Topp, O.S.D., C.M., devint l'officier exécutif de la Commission des Pensions pour les questions se rattachant aux assurances.

Par des arrêtés ministériels subséquents, n° 1187 du 12 avril et n° 2722 du 17 août 1921, on transporta l'application de la loi de l'assurance au département du Rétablissement des soldats dans la vie civile, mais il était stipulé que la Commission des Pensions devait donner à ce département la ligne de conduite à suivre dans l'application des dispositions de la Loi d'assurance des soldats de retour. Le département du Rétablissement des soldats dans la vie civile a confié la loi à son directeur exécutif, gardant le major C. B. Topp comme chef du service chargé d'appliquer la loi de l'assurance des soldats de retour.

D'après les témoignages rendus devant cette Commission, la Commission a dès le début et durant plus de quinze mois, appliqué les articles 13 et 15 de la loi conformément à l'entente ci-dessus mentionnée. L'admission était extrêmement facile, et les demandes d'assurance, même celles qu'on prétend avoir été faites sur le lit de mort, étaient acceptées sans examen médical, du moment que le décès ne survenait pas avant la livraison de la police. Les seules restrictions étaient dans les cas où l'on soupçonnait quelque fraude ou un état de santé affaibli par suite de l'immoralité ou de mutilation volontaire.

Au cours de la campagne de publicité conduite dans le but de faire connaître les avantages de la loi, les représentants de la Commission des pensions ont déclaré publiquement devant des assemblées d'anciens combattants, à part les publications répandues partout appuyant sur ce point, que la loi était "pour les anciens membres des forces dont la santé n'était pas suffisamment bonne pour leur permettre de se procurer de l'assurance de la manière ordinaire", et que "l'examen médical n'était pas requis". Ces publicatitons ont été répandues et officiellement distribuées jusque vers la fin de septembre 1922. (Dossier, pages 1058-1070, 1736, 1740, et 1770-1772).

Les circonstances qui ont amené le changement de conduite et ont fait entrer en ligne de compte l'état de santé du postulant pour établir son droit à l'assurance, se trouvent dans les dossiers de la correspondance et des entrevues entre le ministre des Finances et les fonctionnaires chargés d'appliquer la loi. Evidemment il est survenu des cas où le postulant était à l'agonie quand la demande a été faite, et est mort avant l'émission de la police.

Le quinze décembre 1920, (Ex. 67, page 1812 du dossier marqué H.D.D.) la Commission des pensions a proposé certains règlements exposés dans la lettre suivante:—

OTTAWA, le 15 décembre 1920.

Hon. sir HENRY DRAYTON, C.B.,  
Ministre des Finances,  
Ottawa, Ont.

MONSIEUR,—J'ai l'honneur de vous demander si nous devons accepter les demandes d'assurance faites sur le lit de mort du postulant, et de vous

13 GEORGE V, A. 1923

soumettre ci-après un mode de procédure convenu entre ce bureau et M. Finlayson, le surintendant des assurances.

1) Les polices entreront en vigueur lors de la livraison.

Cette livraison se fera à l'ordinaire dans les deux semaines suivant la réception à Ottawa de la demande d'assurance.

2) S'il arrive des réclamations avant la livraison de la police, il sera fait une étude spéciale des circonstances. Si la livraison de la police s'est trouvée indûment retardée, ou si, de l'avis des commissaires, il y a d'autres circonstances atténuantes, la réclamation sera acceptée.

3) Dans aucun cas on n'admettra une réclamation si le décès survient avant que la demande soit examinée et approuvée, puis ainsi annotée suivant la procédure ordinaire au ministère.

On recommande que ce mode de procédure soit appliqué à toutes les réclamations qui se sont présentées jusqu'à présent, ou qui se présenteront dorénavant. Subordonnément à votre approbation, il sera nécessaire d'inclure ce mode de procédure dans un arrêté ministériel, car il est possible de le mettre en vigueur comme une question de détail ou d'administration.

Bien à vous,

C. B. TOPP.

*Pour le président de la Commission des pensions du Canada.*

Le ministre a approuvé ces règlements le 17 décembre 1920.

Comme on le voit, ces règlements n'affectent que les cas où légalement la police ne signifie rien, puisqu'elle n'a pas été signifiée avant le décès, et ils ne semblent pas dire qu'il soit possible de refuser une demande d'assurance quand le postulant est encore vivant, quel que soit son état de santé. La même question des demandes d'assurance faites sur le lit de mort a été traitée dans une lettre en date du 25 avril (page 1813 du dossier) adressée par le major Topp au colonel Marcheson de la Commission des pensions, lettre dans laquelle il mentionne le mode de procédure ci-dessus expliqué et dit qu'il ne doit s'appliquer qu'en cas de fraude, que la question est sous considération de la part du comité parlementaire alors en séance, et que l'opinion du sous-comité semble être que toutes les réclamations doivent être acceptées si le postulant a complété sa demande d'assurance et payé la première prime, sans égard à la rapidité avec laquelle la mort est survenue ensuite.

Le 15 juin 1921, (page 1813 du dossier), le major Topp écrivit ce qui suit à la Commission des pensions:

OTTAWA, le 15 juin 1921.

Aux commissaires de l'assurance des soldats de retour, (RSI 4-3-11).

Le comité parlementaire a fait les recommandations suivantes au sujet des demandes d'assurance prétendument faites sur le lit de mort:

"Que les règlements faits en vertu de la loi doivent être préparés de manière que l'approbation par l'officier compétent d'une demande d'assurance, et la réception de la prime initiale due sur cette assurance, auront, en l'absence de fraude, le même effet que la livraison de la police à l'assuré. Les cas déjà réglés, qui pourraient être frappés par ces règlements, seront révisés."

Sur cette question, l'opinion du comité est que dans tous les cas où un individu a complété sa demande d'assurance de la manière voulue, et a payé sa prime, on peut admettre une réclamation, même si le décès est survenu avant la livraison de la police. *De l'avis du comité, on doute fortement que le gouvernement puisse refuser d'admettre une réclamation, après*

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

avoir accepté la demande d'assurance et la prime, même si le postulant était réellement sur le point de mourir, lorsqu'il a signé sa demande. Cette opinion est basée sur l'article de la loi qui stipule qu'aucun examen médical ne sera requis, ni aucune autre preuve que le postulant est assurable. Le comité est de plus d'avis qu'il faut interpréter la loi dans un sens très généreux quand le bénéficiaire est un dépendant de l'assuré, n'ayant pas droit à une pension, comme dans le cas d'une veuve qui s'était mariée après l'apparition de l'invalidité de son mari.

Vu les considérations ci-dessus, il est recommandé que dans tous les cas où le postulant meurt avant l'émission de la police, mais après la réception de la demande et le paiement de la prime, qu'il faut admettre la réclamation, s'il est établi que le bénéficiaire est à la charge du postulant. Il est de plus recommandé que le mode de procédure suivant soit appliqué dans tous les cas où le décès survient avant l'émission de la police.

(1) Les contrats d'assurance viendront en force, en l'absence de fraude, sur l'approbation de la demande par le fonctionnaire responsable. Règle générale, cette approbation sera faite dans les deux jours qui suivront l'arrivée de la demande à Ottawa.

(2) Dans les cas où la demande sera faite d'un endroit situé à plus de trois jours de distance d'Ottawa, et où le décès surviendra avant que la demande soit approuvée, la demande sera considérée approuvée comme dans le cours ordinaire de la procédure, si elle est bien faite.

(3) Dans tous les cas où la mort surviendra avant l'émission de la police, on fera une enquête spéciale et on exigera une déclaration sous serment du médecin traitant le postulant, dans laquelle sera exposée la condition physique de ce dernier lorsqu'il a fait sa demande. *Une demande d'assurance sera censée faite avec l'idée de fraude s'il est démontré que le postulant était à l'article de la mort quand il a signé cette demande.*

On se propose de continuer le mode actuel de retarder la livraison de la police pendant quatorze jours de la date de la demande d'assurance, afin que le département ait plus de chance de refuser une réclamation dans le cas où il jugerait à propos de le faire, la police n'ayant pas réellement été livrée.

Le tout respectueusement soumis,

Le chef du service par

CBT/M

C. B. TOPP.

Le principe posé dans la dernière phrase du troisième paragraphe ci-haut était entièrement nouveau, et marque le premier pas vers une nouvelle ligne de conduite exigeant un certain degré de santé chez le postulant lors de sa demande d'assurance. Cette suggestion ne s'appliquerait pas seulement aux cas demandant le sujet de la discussion, mais son adoption entraînerait le refus de certaines demandes, même si le postulant pouvait vivre quelques mois. Le 23 juin 1921, le docteur Arnold, le directeur des services médicaux, suggéra dans un mémoire adressé au major Topp de substituer les mots " *avait raison de croire qu'il ne pouvait guérir et que sa mort était imminente* " aux mots " *était à l'article de la mort* ".

On ne semble pas avoir appliqué ces nouveaux règlements proposés, et, comme on le verra, ils furent rédigés de nouveau, et le texte révisé fut soumis au ministre le 19 juillet 1921.

En différentes occasions, le ministre, la Commission des pensions et le major Topp tinrent des conférences dont la seule version se trouve dans des mémoires rédigés par le major Topp et soumis dans son témoignage devant la Commission. Le major Topp désigne ces mémoires comme étant de simples notes

13 GEORGE V, A. 1923

gardées par lui pour les consulter plus tard, et donnant son impression personnelle sur les opinions exprimées, ainsi que son interprétation des cas particuliers qu'il croyait sujets à controverses, mais n'expriment pas nécessairement l'opinion officielle de la Commission des pensions. L'exactitude de ces notes n'a pas été mise en doute par aucune des parties à cette enquête.

Le 19 juillet 1921, l'une de ces conférences eut lieu entre le ministre des Finances (sir Henry Drayton), le colonel Thompson, M. Finlayson et le major Topp, au cours de laquelle il fut définitivement proposé d'exiger un examen médical ou un certificat de médecin dans certains cas. Le mémoire du major Topp est rédigé comme suit (page 1815 du dossier) :

ASR 17-2-3

19 juillet 1921

*Demandes d'assurance sur le lit de mort*

Une conférence eu lieu cet après-midi sur la question marquée en titre, entre sir Henry Drayton, le colonel Thompson, M. Finlayson et le soussigné. Le mode de *procédure ci-attaché* fut soumis au ministre

Le colonel Thompson a fortement insisté auprès du ministre sur l'argument que le gouvernement, en adoptant la loi d'assurance, n'avait jamais eu l'intention d'accepter des demandes d'assurance venant d'individus gisant à l'article de la mort. Il croyait opportun d'exiger un examen médical ou un certificat de chaque individu demandant une assurance, alors qu'il était dans un hôpital ou sous traitement médical. Si cet examen ou ce certificat démontre que le postulant était en *danger imminent de mort* par suite de quelque blessure ou maladie *non attribuable* au service militaire, il *refuserait* d'accepter la demande d'assurance. Cette opinion fut combattue par M. Finlayson et le soussigné pour la raison que ce mode *pourrait frustrer l'intention première du système* et augmenterait énormément les dépenses et les difficultés d'administration. M. Finlayson dit que dans l'étude préalable du système de l'assurance, le gouvernement *savait parfaitement* que nombre d'individus dans un état de santé très précaire par suite de causes *autres* que celle qui résultent du service militaire demanderaient à se faire assurer, et c'est pour cela qu'il a imparti une *limite de temps* durant laquelle on pourrait recevoir des demandes d'assurance. Il a été aussi démontré qu'il serait bien difficile pour les médecins de s'accorder sur la définition de l'expression "danger imminent de mort".

Le ministre a cru qu'il *serait désirable d'avoir une forme quelconque d'examen médical* pour empêcher des individus de *retarder délibérément leur demande d'assurance* jusqu'à la veille de leur mort, mais avant de donner une décision finale, il a demandé de préparer l'évaluation des polices émises jusqu'à date pour établir l'état du fonds de réserve relativement au taux actuel de mortalité excessivement élevée parmi les assurés. Dans l'intervalle, les réclamations pour assurance accordée sur le lit de mort seront traitées suivant la procédure déjà approuvée.

C. B. TOPP.

La procédure mentionnée dans le mémoire précédent est la suivante (page 1816 du dossier) :—

Au sujet du fonctionnement de la loi de l'assurance des soldats de retour, votre attention est attirée sur les recommandations suivantes concernant les prétendues demandes d'assurances faites sur le lit de mort du postulant, recommandations présentées par le comité spécial de la Chambre pour les pensions, l'assurance et le rétablissement :

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

Que les règlements faits en vertu de la loi doivent être préparés de manière que l'approbation par l'officier compétent d'une demande d'assurance et la réception de la prime initiale due sur cette assurance, auront, en l'absence de fraude, le même effet que la livraison de la police à l'assuré. Les cas déjà réglés qui pourraient être frappés par ces règlements seront révisés."

Cette recommandation nécessite un changement dans le mode de procédure à suivre touchant ces cas, mode approuvé par vous en décembre 1920, et il est suggéré de le délaissier complètement et de le remplacer par le suivant:

1. Les polices viendront en vigueur sur l'approbation de la demande d'assurance par l'officier compétent.
2. Règle générale, les demandes d'assurance seront approuvées dans les sept jours suivant la date de réception à Ottawa.
3. Dans tous les cas où le décès surviendra après l'approbation de la demande d'assurance par l'officier compétent, mais avant que la police ait été mise à la poste, il sera fait au besoin une enquête spéciale et demandé une déclaration sous serment du médecin traitant le postulant, dans laquelle sera exposée la condition physique de ce dernier au temps de sa demande d'assurance.
4. On pourra faire une étude spéciale des cas où le décès surviendra avant l'approbation de la demande d'assurance par l'officier compétent. Si l'approbation de la police a été indûment retardée, ou si, de l'avis des commissaires, il y a d'autres circonstances atténuantes, la réclamation pourra être acceptée.

On se propose de continuer le mode actuel de mettre les polices à la poste quatorze jours après la date d'arrivée de la demande d'assurance, afin de pouvoir faire une enquête au besoin, dans tous les cas où le décès surviendra dans un court délai après la demande d'assurance.

Le résultat net de cette conférence fut de discuter avec le ministre deux questions distinctes:—

(a) La recommandation faite par le colonel Thompson comme quoi l'on devrait exiger un examen médical dans certains cas; et

(b) La recommandation faite par le comité parlementaire comme quoi il devrait être établi de nouveaux règlements décrétant qu'aussitôt qu'une demande serait approuvée elle entrerait en vigueur, au lieu du règlement actuel décrétant que la police ne serait pas en vigueur avant la transmission, et que les cas soient révisés dans le sens de la nouvelle ligne de conduite.

Joint à cette recommandation du comité parlementaire se trouvaient les nouveaux règlements précités, projetés, établis par la commission des Pensions, tendant à exécuter la recommandation. Selon le mémoire, le ministère a différé d'agir, tant en ce qui concerne l'examen médical suggéré, qu'en ce qui a trait aux nouveaux règlements. Il a donné instructions de préparer l'évaluation des polices en vigueur jusqu'à date, et que les règlements actuels (17 décembre 1920) soient appliqués dans l'intervalle.

Avant que l'évaluation des polices exigée par le ministre ne fut terminée, il s'est présenté un certain nombre de cas auxquels on a refusé le paiement de l'assurance, parce que la mort était survenue si peu longtemps après la demande, qu'il était impossible d'émettre la police. Apparemment, (mais les témoignages ne sont pas assez probants pour l'énoncer d'une manière certaine), ces cas étaient tels que l'assurance aurait été accordé si la recommandation du comité parlementaire de 1921 avait été mise à exécution. Ceci découle d'une lettre du 11

13 GEORGE V, A. 1923

octobre 1921 (page 1817 des procès-verbaux) envoyée par le major Topp à la commission des Pensions.

Selon une lettre ultérieure du major Topp à la commission des Pensions, datée du 2 décembre 1921 (page 1818 des procès-verbaux) l'évaluation des polices avait été terminée entre le 11 octobre et cette date, et à cause des renseignements y renfermés le ministre a jugé inutile de faire autre chose. La lettre est rédigée dans les termes suivants:

“ASSURANCE DES VÉTÉRANS—MÉMOIRE

Aux—commissaires

De—la division des Assurance des vétérans

OTTAWA le 2 décembre 1921

17—2—3

*Demandes d'assurances de la part de moribonds*

Le comité parlementaire dans son rapport au Parlement à la dernière session a fait la recommandation suivante:

“Que les règlements sous l'empire de la loi soient établis de manière à pourvoir à ce que l'approbation par le fonctionnaire compétent d'une demande d'assurance, et la réception de la première prime due pour celle-ci aura, en l'absence de fraude, le même effet que la transmission de la police à l'assuré. Les cas dont on a disposé, atteints par ces règlements seront révisés.”

Le 19 juillet, le colonel Thompson, M. Finlayson et le soussigné ont rencontré l'honorable ministre des Finances afin de discuter le règlement projeté. Le ministre s'est abstenu de donner une décision, en attendant l'évaluation de la caisse d'assurance pour les vétérans, qu'il a prié M. Finlayson de préparer. Dans l'intervalle, ses instructions étaient que les règlements primitivement approuvés devaient rester en vigueur. Ces règlements pourvoient à l'acceptation des réclamations survenant après l'approbation de la demande, mais avant la transmission du contrat, seulement à la discrétion des commissaires. Le rapport du comité spécial adopté par le Parlement, recommande l'acceptation de toutes les réclamations après l'approbation de la demande, que le contrat ait été transmis ou non.

L'évaluation demandée par le ministre a été préparée et elle lui a été soumise par M. Finlayson, qui a informé le soussigné que Sir Henry n'estime pas qu'il faille encore agir, les recettes actuelles provenant des primes étant plus que suffisantes à faire face aux réclamations survenant au taux actuel. M. Finlayson est d'avis que le compte d'assurances ne sera pas déficitaire pendant au moins cinq ans, et peut-être dix ans, aucune raison ne pouvant faire supposer que le taux de la mortalité futur va dépasser celui de la première année. Il est possible qu'il soit plus bas, vu qu'il n'est pas déraisonnable de supposer que ceux dont l'organisme était le plus atteint ont été les premiers à s'assurer. Il ne croit pas qu'il soit nécessaire de faire autre chose afin d'établir un nouveau règlement.

Au point où en sont les choses présentement, on n'a rien fait du tout afin d'appliquer la recommandation faite par le Parlement. On dispose encore de ces cas exactement de la même manière qu'avant que la recommandation eût été faite, et la chose est portée à l'attention des com-

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

missaires, pour faire toutes les démarches qu'ils peuvent croire nécessaires en vue de discuter la question avec le ministre avant l'élection.

(Signé) C. B. TOPP,  
*Pour le directeur de l'Administration.*

C.B.T./M

La compilation des archives de décembre 1921 a démontré que les réclamations pour décès ont augmenté considérablement sur celles de novembre, et qu'il a été reçu un nombre considérable de réclamations de la part des bénéficiaires de moribonds assurés, qui n'étaient pas les dépendants réels des assurés (page 1780 et suivantes des procès-verbaux).

La commission des Pensions a cru que la situation devenait très sérieuse, et que toute la question devait être portée à l'attention de l'honorable ministre des Finances. On a fait remarquer qu'il y avait de 40,000 à 50,000 vétérans éligibles pour être assurés, et que, avec la ligne de conduite alors adoptée par l'administration, il n'y avait rien pour empêcher aucun de ces hommes de faire une demande d'assurance peu avant sa mort, tant que cette demande se trouvait dans la limite de temps imposée par la loi, qui était alors le 1er septembre 1922. On a attiré de nouveau l'attention sur le danger d'exploitation qu'offrait le projet.

La commission ne peut pas comprendre que la possibilité d'exploitation était plus grande en ce temps que lors de l'adoption de la loi.

Le 16 janvier 1922, une lettre expliquant toute la situation a été envoyée par la commission des Pensions au nouveau ministre des Finances, l'honorable W. S. Fielding. (page 1819 des procès-verbaux) :

“16 janvier 1922.

A l'honorable W. S. FIELDING, C.P.,  
Ministre des Finances,  
Ottawa, Ont.

Cher M. FIELDING,—Sous le régime de la loi des vétérans qui a fonctionné depuis le 1er septembre 1920, tous ceux qui ont servi dans les forces canadiennes, aussi bien que ceux qui ont servi dans les forces du gouvernement impérial ou d'aucune des puissances alliées ou associées, pourvu qu'ils avaient leur domicile au Canada et qu'ils y habitaient avant la guerre, sont éligibles à faire assurer leurs vies par le gouvernement, pour des sommes de \$500 à \$5,000 sans examen médical.

Quelques semaines après la date de l'application de la loi, il s'est élevé un doute quant à décider si l'on devait accepter des demandes des particuliers qui étaient virtuellement à l'article de la mort, et payer des réclamations lorsque la police n'avait pas été délivrée, ou n'avait été en vigueur seulement quelques jours ou quelques semaines. Toute la question a alors été soumise au ministre des Finances d'alors, qui a approuvé la manière de procéder suivante :

(1) Les polices entreront en vigueur lors de leur réception. Cela aura lieu en moyenne, deux semaines après la réception de la demande à Ottawa.

(2) S'il survenait des réclamations avant la transmission de la police on fera des investigations spéciales sur les circonstances. Si la transmission de la police a été indûment retardée ou si, dans l'opinion des commissaires, il existe d'autres circonstances modifiant les faits on fera droit à la réclamation.

(3) Il ne sera fait droit dans aucun cas à une réclamation si le décès survient avant que la demande n'ait été examinée et approuvée, et que le ministère ne l'ait indiqué de la manière ordinaire.

Ce point a été de nouveau soulevé lors des délibérations du comité spécial conjoint sur les Pensions et le Rétablissement de la Chambre, en mai dernier. Le comité a cru que les règlements établis par le ministre étaient trop draconiens et était d'avis que toutes les réclamations devaient être payées lorsque le postulant mourait subséquemment à la date de l'acceptation de la prime à Ottawa, et de l'approbation de la demande par le ministère. La recommandation du comité à cet égard telle que contenue dans son rapport final était comme suit :

"Que les règlements d'après la loi soient rédigés de manière à pourvoir à ce que l'approbation par le fonctionnaire compétent d'une demande d'assurance et la réception de la première prime due de ce chef, aura, en l'absence de fraude, le même effet que la transmission de la police à l'assuré. Les cas déjà réglés et que ce règlement atteint devront être révisés."

D'après les instructions données par le ministre, rien n'a été fait afin de donner suite à cette recommandation, et les règlements primitifs approuvés par lui sont encore en vigueur. Jusqu'à date, vingt-huit postulants sont morts avant la transmission de leurs polices, dix-neuf des réclamations qui en sont résultées ont été rejetées, six ont été payées sous l'empire de la clause discrétionnaire des règlements mentionnés. Dans deux cas la pension a été accordée aux bénéficiaires et l'assurance dans ces circonstances n'est pas payable.

Jusqu'à date il a été émis quelque 7,980 polices, le chiffre des assurances s'élevant à \$18,720,500. Le nombre total des réclamations pour décès est de 174, les obligations nettes de ce chef étant de \$375,000. Selon une évaluation préparée par l'actuaire fédéral, la perte totale sur les opérations encaissées pendant la première année de l'application de la loi sera d'environ \$2,000,000, le taux net de la mortalité ayant dépassé de cinq fois le taux du tableau. A cause de la méthode de paiement par annuités, les recettes en primes ont toutefois été suffisantes pour faire face à toutes les réclamations jusqu'ici, et on estime qu'il n'y aura pas de déficit réel du chef de ces assurances d'ici cinq à dix ans au moins. Les recettes en primes sont présentement de près de \$400,000 par année, et avant la date de la fermeture, savoir: le 1er septembre 1922, on évalue qu'elles seront dans le voisinage de \$1,000,000 par année.

Le taux de la mortalité continue à être excessif, dix-huit réclamations pour un chiffre d'assurances de \$59,000 ayant été présentées durant novembre, et vingt-deux réclamations pour un chiffre de \$77,500 en décembre. Les polices dans ces cas avaient été en vigueur que pendant quelques mois, et dans certains cas les bénéficiaires sont des frères ou sœurs ne dépendant aucunement de l'assuré, ou n'ayant aucune réclamation légitime à exiger de lui. Les commissaires croient qu'à mesure que son caractère très libéral sera mieux connu il y a danger que l'entreprise soit exploitée par ces personnes, et que le temps est arrivé pour le rejet des demandes faites par les particuliers qui sont en danger imminent de mort. Le ministre a le pouvoir en vertu de l'article 13 de la loi, de refuser l'assurance à un particulier, si à son sens, il existe des raisons suffisantes de le faire. On a donc inauguré la coutume de demander un examen médical, ou un exposé de l'état du postulant signé par son médecin, lorsqu'il semble qu'il est confiné, dans un hôpital ou chez lui, atteint de quelque maladie sérieuse. Si les témoignages des médecins ainsi obtenus indiquent que le postulant croit sa fin prochaine, la demande est refusée.



DOC. PARLEMENTAIRE No 154

Ce qui précède est soumis à votre considération et pour les instructions que vous voudrez bien donner quant à la procédure à suivre lorsque le décès survient avant la transmission de la police, et aussi pour décider si les commissaires continueront de demander des témoignages médicaux d'assurabilité, dans les cas où l'on croit la chose expédiente.

Fidèlement à vous,

(Signé JOHN THOMPSON,

*Président de la Commission des Pensions du Canada.*)

Les points saillants dans la lettre sont:—

(a) La déclaration comme quoi la loi pourvoyait à l'assurance sans examen médical, ce qui de fait signifiait que l'état de santé du postulant n'était pas important.

(b) La déclaration que le comité de 1921 considérait les règlements du 17 décembre 1920 (qui accordaient quatorze jours avant la mise en vigueur de l'assurance) trop draconiens, et que les polices devaient être en vigueur aussi longtemps que la mort ne survenait pas avant l'approbation de la demande, admettant ainsi certaines réclamations pour des moribonds assurés qui auraient été rejetées en vertu des règlements de 1920.

(c) Le taux excessif de la mortalité et le danger d'exploitation à mesure que les avantages conférés par la loi seraient mieux connus.

(d) L'opinion de la Commission que le temps est arrivé de rejeter les demandes d'assurances des moribonds.

(e) Qu'on avait inauguré la pratique de demander un examen médical ou un certificat de médecin pour les postulants sérieusement malades.

(f) Que si l'examen médical indiquait que le postulant croyait sa fin prochaine la demande était rejetée.

En ce qui concerne (e) (la coutume de demander un examen médical) il n'y a rien qui prouve que le ministre des Finances a autorisé l'inauguration de cette coutume. Les dernières instructions précises du ministre avaient été à l'effet de continuer la coutume exposée dans les règlements du 17 décembre 1920, et qu'il était inutile de faire autre chose relativement aux nouveaux règlements recommandés. (Voir la lettre du major Topp à la Commission des pensions, du 2 décembre 1921).

Jusqu'à cette date, tout ce qu'avait fait la Commission des pensions avait été de faire des représentations comme quoi les demandes des moribonds devaient être rejetées. Cette lettre est le premier témoignage du fait que la Commission des pensions de son propre mouvement, avait réellement adopté la ligne de conduite de demander un examen ou un certificat médical. Les dépositions mentionnent deux cas où ceci a été fait, ces deux cas étant antérieurs au 15 février 1922, et les deux ayant des dépendants (pages 1882, 1885 des procès-verbaux).

Au sujet de (f) (le rejet de ceux qui croyaient leur fin prochaine), bien qu'il soit énoncé en termes précis que la demande "est rejetée", le major Topp a expliqué que ce qui a été réellement fait, c'est que l'on a refusé d'accepter la demande de ceux que l'on estimait être des moribonds, et qu'on a soumis ces cas au ministre avec l'avis qu'ils ne devaient pas être assurés (pages 1820-2, 1831-4). Il a déclaré de plus que bien que la rédaction de la lettre indiquerait que l'on suivait vraiment cette ligne de conduite lorsque la lettre a été écrite, (15 janvier 1922), il n'a pas été disposé en ce sens des demandes jusque vers la fin de janvier ou de bonne heure en février (page 1787 des procès-verbaux).

Il semble y avoir eu une entrevue entre le colonel Thompson et le ministre le 18 février 1922 (Voir le mémoire du major Topp, daté du 20 février 1922, page

13 GEORGE V, A. 1923

1824 des procès-verbaux) et un autre du 22 février 1922. Un mémoire fait par le major Topp daté du 23 février, énonce les renseignements qu'il avait reçus du colonel Thompson comme le résultat de la conférence. Ce mémoire se lit comme suite: (page 1828 des procès-verbaux):

RSI 17-2-3

OTTAWA, le 23 février 1922.

*Demande des moribonds.* — Le colonel Thompson m'a notifié aujourd'hui qu'il avait vu de nouveau l'honorable M. Fielding au sujet du sujet noté dans la marge, hier soir. Le ministre a rendu la décision suivante après avoir débattu toute la question avec M. Finlayson et le colonel Thompson:

(1) Lorsqu'un postulant est sérieusement malade et que son état dépend de quelque autre cause que son service de guerre, on n'acceptera pas sa demande.

(2) Lorsqu'un postulant est sérieusement malade comme résultat direct de son service de guerre, qu'il est célibataire, et qu'il n'a personne qui dépende vraiment de lui, sa demande ne sera pas acceptée.

(3) Lorsque la maladie a été causée par le service et qu'il a vraiment des dépendants, la demande de cet homme sera acceptée sans faire mention de son état physique.

Le ministre a l'intention de confirmer cette décision par écrit lorsqu'il retournera à Ottawa dans environ une semaine. En attendant, la commission disposera des demandes tel que précité.

(Signé) C. B. TOPP,

*pour le directeur de l'administration.*

Le major Topp n'assistait pas à l'entrevue et il n'a pas été donné de déposition de première main sur ce qui s'y est passé, mais comme on le constatera en lisant la lettre du ministre, datée du 15 mars 1922, sa décision écrite relativement à la question était beaucoup moins restrictive que celle énoncée dans le mémoire. Si la ligne de conduite énoncée dans le mémoire eût été adoptée, elle aurait constitué de fait l'autorité à partir du 22 février au 15 mars 1922, sur laquelle on s'était basé pour la coutume mentionnée dans la lettre du 15 janvier 1922, de refuser les demandes des moribonds, sauf celles de ceux dont la maladie a été causée par leur service et qui avait des dépendants. D'après les témoignages, la commission des Pensions n'a jamais rejeté les demandes de ce genre, sauf dans un cas spécial (page 1883 des procès-verbaux).

Dans l'intervalle des conférences avaient lieu et des mémoires étaient échangés entre le major Topp et M. Finlayson, renfermant diverses recommandations au sujet des principes devant être exposés, et on était à préparer d'autres renseignements pour le ministre (voir la lettre échangée entre le major Topp et M. Finlayson, du 8 et du 10 mars 1922, 1835 et 1836 des procès-verbaux). Le 15 mars 1922, le ministre a écrit au colonel Thompson énonçant d'une manière précise ses conclusions pour la gouverne de la commission des Pensions. La lettre est comme suit (page 1758 des procès-verbaux):—

MINISTÈRE DES FINANCES, CANADA,

OTTAWA, le 15 mars 1922.

CHER COLONEL THOMPSON:

La loi de l'assurance des soldats de retour stipule à l'article 13:

"Le ministre peut refuser de souscrire un contrat d'assurance dans tous les cas, où selon lui, il a un motif suffisant de refuser."

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

Dans plusieurs cas votre commission a décliné d'accepter les demandes des soldats dont la santé était grandement ébranlée, et ces cas ont été référés au ministre des Finances afin qu'il les considère.

Je ne pense pas qu'il soit désirable que le pouvoir possédé par le ministre des Finances de renverser la décision rendue par votre commission, soit exercé souvent. Il me semble qu'il vaut mieux que nous comprenions clairement les principes qui devraient régir les demandes des vétérans, et que votre commission devrait les appliquer sans les référer au ministre des Finances, à moins qu'il ne se présente des circonstances exceptionnelles exigeant qu'il revise le cas.

Ayant égard à l'intention évidente de la loi, qui est de permettre à ces soldats qui sont devenus non assurables par suite des responsabilités que leur a imposées leur service militaire, de pourvoir au moyen de polices d'assurances à l'entretien, après leur mort, de leurs dépendants, il semblerait ne pas être désirable d'assurer les personnes dont l'invalidité a été causée par leur inconduite, ou les personnes sans dépendants dans la classe spécifiée par la loi, et dont l'invalidité est de nature telle qu'on peut dire d'elles qu'elles ne s'attendent pas à survivre.

Je recommanderai donc que la commission refuse d'accepter une demande d'assurance d'aucun postulant en mauvaise santé dans chaque cas où il est établi:—

(a) que la mauvaise santé du postulant dépend en tout ou en partie de son inconduite; ou

(b) que le postulant n'a pas de dépendants dans les classes mentionnées dans l'article 4 de la loi, et que sa ruine physique est d'un caractère si sérieux qu'on peut dire qu'il ne s'attend pas à survivre.

Fidèlement à vous,

(Signé) W. S. FIELDING.

Au colonel John THOMPSON,  
Président de la commission des Pensions,  
Ottawa.

Le paragraphe (a) des règlements précités réitérait simplement ce qui avait toujours été l'intention, telle que démontrée dans les discussions en comité et au Parlement lors de l'adoption de la loi savoir: refuser les demandes dans les cas d'immoralité; mais le paragraphe (b) constituait la première autorité écrite à la commission des Pensions sur laquelle elle s'est appuyée pour refuser l'assurance à cause de l'état physique du postulant et il ne touchait que le cas de l'homme qui demandait à s'assurer lorsqu'il ne s'attendait pas à survivre et qui était sans dépendants dans la classe de femme, mari, enfant, petit-enfant, père ou mère, frère ou sœur.

La mention faite par le ministre comme quoi l'intention évidente de la loi était de profiter aux dépendants, bien qu'étant en conformité avec ce que les vétérans avaient demandé ne comprenait pas, comme on l'a vu, ceux à qui les bénéfices de la loi avaient été accordés.

Le colonel Thompson a répondu dans les termes suivants à la lettre du ministre, le 21 mars 1922: (page 1760 des procès-verbaux):

13 GEORGE V, A. 1923

A l'honorable W. S. FIELDING,  
Ministre des Finances,  
Ottawa, Ont.

CHER M. FIELDING, — Je reçois la vôtre du 15 mars, renfermant des instructions pour la gouverne de la Commission dans la disposition des demandes d'assurances, sous l'empire de la loi d'assurance des soldats de retour.

La Commission est tout à fait du même avis que vous qu'il vaut mieux que nous ayons une compréhension claire des principes qui devraient régir cette question, et que ceux-ci devraient être appliqués sans référer au ministre des Finances, sauf dans des circonstances exceptionnelles exigeant que le cas soit revu personnellement par lui. La Commission est de plus d'avis que son interprétation de vos instructions devrait être soumise à votre approbation afin qu'elle s'entende complètement avec vous sur ce point.

1. Que le terme " dépendant " tel qu'employé dans votre lettre signifiera la dépendance réelle pour le soutien.

2. Que l'expression " qui ne s'attend pas à survivre " voudra dire les cas où le postulant est frappé à mort, tel que, par exemple, un homme atteint de tuberculose, ou de cancer, dans une phase si avancée, qu'il est certain d'en mourir, et qu'il en mourra probablement sous peu.

3. Que l'article (b) de vos instructions sera lu en tenant compte de l'intention évidente de la loi, telle qu'énoncée au premier paragraphe de la page deux de votre lettre, et sera interprété comme signifiant qu'il ne sera pas accepté de demandes de la part de personnes ne s'attendant pas à survivre, comme résultat de ruine physique, provenant de causes autres que le service militaire, bien qu'elle aient des dépendants dans les classes mentionnées dans le statut.

Ci-inclus se trouvent plusieurs exemples de demandes reçues de vétérans qui sont sérieusement atteints de maladies aucunement attribuables au service militaire, ou que celui-ci n'a pas aggravées, mais qui ont des dépendants. Il semble que les cas de ce genre ne sont pas clairement couverts par vos instructions, mais la Commission est d'avis qu'il faudrait rejeter ces demandes.

Si l'interprétation par la Commission des points précités est exacte, pourrait-on la confirmer, s'il vous plaît?

A vous de tout cœur,

(Initialé) J.T.,

*Président de la Commission des pensions.*

La mention dans la lettre du ministre de " l'intention évidente de la loi " a été ainsi jugée par la Commission des pensions comme justifiant des restrictions bien plus importantes que celles spécifiées par le ministre. Non seulement les demandes de ceux " qui ne s'attendaient pas à survivre " et sans dépendants réels ont-elles été refusées, mais cette expression a été interprétée comme signifiant que même ceux ayant des dépendants " ne s'attendant pas à survivre comme résultat d'une santé délabrée par des causes autres que le service militaire " devraient être également laissées de côté.

Le ministre a évidemment cru qu'il ne pouvait aller aussi loin dans l'exercice des prérogatives à lui conférées par les articles 13 et 15 de la loi, et il a recommandé que, comme un comité de la Chambre venait justement d'être nommé afin d'étudier les intérêts des vétérans, il vaudrait mieux attendre que le comité

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

ngisse que d'imposer une règle sévère, le tout tel qu'il apparaît dans sa lettre du 30 mars 1922 au colonel Thompson (page 1764 des procès-verbaux):

"MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA,

OTTAWA, le 30 mars 1922.

CHER COLONEL THOMPSON, — Me référant à votre communication du 21 de ce mois, relative à l'assurance des vétérans du front, il me vient à la pensée que, vu l'institution récente d'un comité chargé d'étudier l'ensemble de la question des intérêts des anciens combattants, il serait plus opportun d'attendre la décision du comité avant que de donner naissance, pour le moment, à aucune directive rigoureuse. Je soumetts en conséquence que chaque fois que dans l'étude d'un cas le doute vient à l'esprit de la Commission, on réserve le cas et s'abstienne jusqu'à ce que le comité ait eu l'occasion de se renseigner en la matière.

Il est hors de doute que certains membres de votre Commission seront priés d'aider le comité dans ses travaux, comme ce sera le cas pour le surintendant des assurances.

Bien à vous,

(Signé) W. S. FIELDING.

Colonel JOHN THOMPSON,  
Président des commissaires des Pensions,  
à Ottawa, Ontario.

Il n'apparaît pas directement dans cette communication que le ministre ait eu en tête que les quelques restrictions indiquées dans sa lettre du 15 mars restassent en suspens d'ici à la décision du comité, mais il semble que l'intention ait été que nul autre règlement ne fût mis au jour pour des classes dont le statut est à l'étude.

Comme il appert des délibérations du comité de 1922, (voir à la page 419 des délibérations du comité), il a été préparé par la Commission des pensions à la date du 24 avril 1922 un mémorandum établissant clairement la procédure alors suivie (page 1793 du dossier).

Le mémorandum se lisait ainsi:

MÉMORANDUM DE DIVERSES CATÉGORIES DE PROPOSITIONS ET COMMENTAIRES DE LA  
COMMISSION LE 24 AVRIL 1922

REMARQUE: (a) Les *Bénéficiaires*, aux termes de la loi, sont la femme, le mari, les parents (y compris les grands-parents, les beaux-parents de l'assuré ou de sa femme), l'enfant (y compris un enfant adopté, un enfant du premier lit, un petit-enfant, ou un enfant illégitime, lorsque entretenu) le frère et la sœur, y compris un demi frère ou une demi-sœur).

(b) *Dépendants* dont il est parlé ci-dessus signifient les bénéficiaires possibles dépendant actuellement de l'assuré au point de vue de la subsistance.

CATÉGORIE 1. LES PROPOSANTS QUI NE SONT PAS GRAVEMENT MALADES

(a) Un proposant avec dépendants, souffrant d'une incapacité qui lui donne droit à une pension.

La proposition est, actuellement, acceptée.

(b) Un proposant sans dépendants, souffrant d'une incapacité qui lui donne droit à une pension.

La proposition est, actuellement, acceptée.

(c) Un proposant avec dépendants, souffrant d'une incapacité qui ne lui donne pas droit à une pension.

La proposition est, actuellement, acceptée.

(d) Un proposant sans dépendants, souffrant d'une incapacité qui ne lui donne pas droit à une pension.

La proposition est, actuellement, acceptée.

#### CATÉGORIE 2. LES PROPOSANTS QUI SONT GRAVEMENT MALADES

(a) Un proposant avec dépendants, gravement malade d'une incapacité qui lui donne droit à une pension.

La proposition est, actuellement, acceptée.

(b) Un proposant avec dépendants dangereusement malade d'une incapacité qui ne lui donne pas droit à une pension.

La proposition est, actuellement refusée.

(c) Un proposant sans dépendants, dangereusement malade d'une incapacité qui ne lui donne pas droit à une pension.

La proposition est, actuellement refusée.

(d) Un proposant sans dépendants, dangereusement malade et souffrant d'une incapacité qui ne lui donne pas droit à une pension.

La proposition est, actuellement refusée.

#### CATÉGORIE 3. PROPOSITIONS DE PERSONNES DANS UN ÉTAT SI CRITIQUE QU'ON NE PEUT RAISONNABLEMENT PAS S'ATTENDRE À CE QU'ELLES VIVENT

(a) Un proposant sans dépendants dans un état si critique qu'il n'a aucune chance de vivre et souffrant d'une incapacité qui lui donne droit à une pension.

La proposition est actuellement acceptée et l'assurance est payée à la condition que la mort ne se produise pas avant l'approbation de la proposition de l'émission de la police.

(b) Un proposant sans dépendants dans un état si critique qu'il n'a aucune chance de vivre et souffrant d'une incapacité qui lui donne droit à une pension.

La proposition est, actuellement refusée.

(c) Un proposant avec dépendants dans un état si critique qu'il n'a aucune chance de vivre et souffrant d'une incapacité qui ne donne pas droit à une pension.

Les propositions sont, actuellement, refusées.

(d) Un proposant sans dépendants dans un état si critique qu'il n'a aucune chance de vivre et souffrant d'une incapacité qui ne lui donne pas droit à une pension.

Les propositions sont, actuellement, refusées.

#### CATÉGORIE 4. CAS GÉNÉRAUX

(a) Ce qu'on vient de lire est la procédure généralement suivie par la commission. Dans les cas, cependant, où un proposant avec ou sans dépendants est gravement malade et souffre d'une incapacité ou d'une maladie attribuable au service ou à d'autres causes et est malade depuis plusieurs mois d'une maladie qui devra certainement amener un dénouement fatal dans un avenir raisonnablement rapproché et qu'il a attendu pour prendre l'assurance d'être pratiquement à l'article de la mort.

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

Les propositions sont, actuellement, refusées.

(b) Les cas où le proposant avec ou sans dépendants dont la santé a décliné par suite de mauvaise conduite avant son enrôlement, pendant le service ou après son licenciement.

Les propositions sont, actuellement refusées.

On notera que l'objet général du mémorandum consistait à répartir les candidats en mauvais état de santé en trois catégories spéciales et une catégorie générale unique selon leur état de santé; or cette initiative entraînait naturellement un examen médical quelconque. Subséquemment ces trois catégories se subdivisent à leur tour suivant que le candidat avait ou non charge de dépendants réels et que son incapacité était pensionnable ou non, i.e. provenait du service.

Tout essai de vue d'ensemble d'une réglementation de cette nature est toujours épineuse, cependant l'on peut généralement affirmer que les sujets "dangereusement malades" lors de leur demande, même s'il était prématuré de penser qu'ils n'avaient pas d'espoir fondé de survie, se voyaient refuser l'assurance s'ils ne pouvaient prouver et qu'ils avaient charge de dépendants et que leur cas provenait d'une *invalidité pensionnable*.

Il s'ensuivait naturellement, et on l'a expressément indiqué, que l'on refusait l'assurance aux sujets dans un état de santé encore plus délabrée, i.e. n'escomptant pas de survie, s'ils ne pouvaient fournir les mêmes garanties. Les requêtes venues de sujets à santé délabrée mais non dangereusement malades, se voyaient acceptées sans égard à l'origine de leur affection ou à l'absence de dépendants réels.

Ceci n'avait pas encore pris forme écrite avec cette tournure avant que le comité parlementaire de 1922 en connût, et le mémorandum ne faisait que "cristalliser" le sentiment de la Commission pour la gouverne du comité. La Commission s'était occupée de l'affaire de façon généralement quelconque alors qu'elle étudiait la question des requêtes (p. 1787 du dossier).

Pour résumer la situation à l'époque de la déposition du mémorandum, la Commission des pensions avait reçu l'autorisation du ministre, à la date du 15 mars 1922, de rejeter toute requête relative à des affections prenant leur origine dans une conduite immorale ou quand le sujet, sans dépendants, était à ce point malade que nul espoir de survie ne subsistait. La Commission des pensions était également revêtue de l'autorité ministérielle octroyée le 30 mars 1922 à l'effet de s'abstenir, tout le temps de l'enquête menée par le comité parlementaire, dans les cas apparaissant douteux à la Commission. En définissant le caractère des cas douteux, la Commission a suivi le principe cristallisé dans la suite au mémorandum.

La correspondance et les entretiens déjà cités montrent bien que les cas que l'on avait cru désirable de ne pas pensionner peuvent globalement être désignés comme étant ceux où le candidat est moribond. Cependant le mémorandum du 24 avril laissait voir qu'on était en train d'appliquer une nouvelle restriction en refusant non seulement les moribonds mais encore les sujets "dangereusement malades."

L'expression "dangereusement malades" apparaît au mémorandum du 23 février où il est question de l'entretien avec le ministère, cependant l'opinion écrite de ce dernier formulée le 15 mars 1922 fait lumière complète sur sa portée par l'adjonction à l'effet que la maladie en question doit être à ce point avancée que le candidat n'ait aucun espoir de survie. Dans la lettre de la Commission des Pensions du 21 mars 1922, l'expression "nul espoir de survie" reçoit le sens de "malade sans espoir" comme est le cas d'un sujet tuberculeux ou cancéreux dont l'affection est tellement avancée qu'elle doit certainement amener la mort dans un temps assez court."

Le mémorandum du 24 avril indique l'usage suivi par la Commission des Pensions comme allant à étendre le refus à la pension non seulement aux incurables atteints d'affection fatale avancée mais encore aux cas moins hasardeux, en l'espèce les sujets dangereusement malades.

L'effet de cet usage, comme il ressortait finalement des circonstances énumérées, était d'imposer l'examen de trois facteurs distincts :

- (a) L'état de santé;
- (b) La dépendance réelle de bénéficiaires;
- (c) Relation de la maladie au service.

Les requêtes à l'abri des atteintes du mémorandum ci-haut continuèrent à faire l'objet des soins de la Commission des Pensions, et il semble maintenant (pp. 1771 et 1776 du dossier) (page 420 du dossier de la commission parlementaire de 1922) que jusqu'à août 1922, sur 17.000 requêtes on en avait rejeté 76, le sujet étant dans un état de santé critique et sans dépendants. En outre, la Commission apprend de la bouche du major Topp qu'il est venu 19 requêtes de sujets dangereusement malades mais non d'une affection pensionnable, qui avaient charge de famille et que l'octroi de la pension a été suspendu jusqu'après la décision du comité parlementaire.

Le comité parlementaire de 1922, présidé par M. H. M. Marler, M.P., a siégé du 4 avril au 7 juin et a examiné, entre autres, les amendements à la loi d'assurance des anciens combattants. Le mémorandum du 24 avril 1922 fut remis à M. Marler en même temps que la lettre du colonel Thompson (p. 1796 du dossier) qui pressait l'examen de la question "pour la gouverne du ministre des Finances et en vue d'assister ce dernier dans la rédaction de règlements destinés à guider" la Commission des pensions.

Le mémorandum a évidemment fait l'objet de l'examen d'un sous-comité dont certains membres croyaient apparemment que ce mémorandum renfermait les règlements mis en vigueur du jour de la promulgation de la loi (p. 420 des délibérations du comité de 1922).

La procédure inscrite au mémorandum reçut l'approbation du sous-comité et fut renvoyée au comité principal qui l'avait adoptée en vue de l'incorporer dans son rapport (p. 419 des délibérations du comité).

Dans l'entretemps et pendant qu'on rejetait et retenait l'octroi des pensions sollicitées, l'A.V.G.G., au fait de ce que, comme résultat des réclamations relatives à des cas individuels, il se faisait un changement apparent de manière d'agir, ignorait les raisons de cette nouvelle attitude ou encore des circonstances qui gouvernaient ces décisions. Tout ce qu'il avait en mains était la littérature publiée par la commission des pensions et ses déclarations portant que point n'était besoin d'examen médical et que la loi elle-même n'exigeait nullement que les bénéficiaires eussent à dépendre réellement de l'assuré, non plus que le droit à l'assurance d'un ancien combattant malade pût dépendre de ce que son état provenait du service.

M. MacNeil déclare (p. 1748) du dossier) :

"Dans la seconde moitié de 1921 et la première partie de 1922, on nous fit remarquer que certaines requêtes avaient été rejetées du chef du peu de durée de survie escomptée par le sujet."

Voir aussi la page 59 du dossier où M. MacNeil parle des déclarations faites devant le comité parlementaire de 1922 alors que :

"Le colonel Thompson et le major Topp ont dit des choses qui ont révélé une orientation radicalement opposée à l'ancien ordre de choses en ce qui a trait à la loi d'assurance des anciens combattants." De même à la page 60 du dossier où il est question de paroles prononcées devant le sous-comité des assurances alors que :



DOC. PARLEMENTAIRE No 154

“ Un certain nombre de cas individuels furent apportés..... il nous fut encore révélé que de nombreuses demandes d'assurance avaient été rejetées pour des raisons jamais encore examinées. Nous voulons parler de la déposition du major Topp, chef de la division des assurances.”

Le major Topp établit que le mémorandum :

“ Ne faisait que constituer la cristallisation du sentiment de la commission pour la gouverne du comité parlementaire. La commission avait agi généralement dans ce sens mais il arriva que la réglementation ne vit pas le jour — que ses clauses ne furent pas couchées sous cette forme même avant que la chose ne fût soumise au comité parlementaire à la demande du ministre.”

Ce qu'a dit M. MacNeil est à l'effet que tout ce qu'il a appris est qu'il fallait posséder de nouveaux titres dans certains cas particuliers, et qu'il ignorait que rien d'aussi positif que ce mémorandum, posant des principes définitifs, eût jamais été préparé et fût l'objet d'études (p. 60 du dossier).

Ce mémorandum n'est pas tombé sous les yeux de l'A.V.G.G. avant que de faire l'objet d'une lecture faite par le président du comité parlementaire lors d'une réunion du comité le soir du 16 juin 1922 (p. 1791 du dossier), et ce mémorandum est l'espoir de l'A.V.G.G. qui le tient pour un témoignage définitif à l'appui de ses propres dires à l'effet qu'il s'était fabriqué dans le secret des réglemens sur l'assurance (p. 425 des délibérations du comité de 1922).

Pendant ce temps, l'accumulation de matières, dont celle-ci avec d'autres, indiquées dans ce rapport, avait amené l'envoi de ce télégramme, objet de cette enquête. Le rapport du comité parlementaire était à peu près à pied d'œuvre quand M. MacNeil eut de nouveau à paraître devant le comité dans la soirée du 16 juin pour étudier plus à fond les questions auxquelles faisait allusion le télégramme. On alla au fond des intentions primitives de la loi et M. MacNeil maintint ses prétentions à l'effet que les effets heureux de la loi, tant que durerait son fonctionnement, ne devaient pas être enlevés à l'ancien combattant, quels que fussent d'ailleurs son état de santé, les rapports entre ses conditions physiques délabrées et le service de guerre ou enfin l'existence de dépendants. Il cita le compte rendu de discussions lors de l'adoption de la loi, s'étendit quelque peu sur ses avatars subséquents exposés plus au long dans ce rapport. Le major Topp et le colonel Thompson fournirent des données sur les circonstances qui ont entouré l'inauguration du changement de régime.

Le comité finissait par recommander dans son dernier rapport l'adoption, à part deux réserves, de la procédure établie au mémorandum du 24 avril 1922, à titre d'annexe de la loi. Les réserves furent d'abord que le comité n'a pas adopté la définition de “ dépendants ” (note (B) comme voulant désigner “ un dépendant réel de l'assuré pour fins de subsistance ” mais laissait simplement toute liberté de donner à ce mot l'interprétation généralement adoptée, l'autre réserve étant à l'effet que la procédure établie sous la rubrique de la classe 4 (a) ne fût pas adoptée laquelle permettait de priver un sujet d'assurance pour avoir été plusieurs mois souffrant d'un mal à issue fatale certaine dans un délai raisonnable et avoir retardé jusqu'à l'imminence de la mort de se munir d'une assurance.

Au parlement, l'annexe soumise par le comité a été incorporée à la loi, cependant on a inséré une clause permettant aux soldats soutiens de famille de contracter une assurance pas plus tard que le 1er janvier 1923, sans égard à l'imminence de la mort ou à la cause de la maladie. L'article en amendement 12-13 George V, chapitre 42, article 2) est le suivant :

“ 2. Dans l'exercice des pouvoirs conférés au ministre par les articles treize et quinze de ladite loi, le ministre est guidé par les dispositions de

l'annexe de la présente loi. Toutefois, les postulants ayant ou non une invalidité ouvrant droit à la pension qui sont assez gravement malades pour n'avoir aucune perspective de vivre, et qui ont à leur charge des personnes susceptibles de devenir bénéficiaires en vertu du contrat prévu sous l'empire de la présente loi, sont assurables en vertu de la loi de l'assurance des soldats de retour jusqu'au 1er janvier 1923 inclusivement."

L'annexe est la suivante:—

ANNEXE

CLASSE 1—POSTULANTS QUI NE SONT PAS GRAVEMENT MALADES

(a) Postulant, avec personnes à sa charge, atteint d'une invalidité ouvrant droit à la pension.

La demande doit être acceptée.

(b) Postulant, sans personnes à sa charge, atteint d'une invalidité ouvrant droit à la pension.

La demande doit être acceptée.

(c) Postulant, sans personnes à sa charge, atteint d'une invalidité n'ouvrant pas droit à la pension.

La demande doit être acceptée.

(d) Postulant, sans personnes à sa charge, atteint d'une invalidité n'ouvrant pas droit à la pension.

La demande doit être acceptée.

CLASSE 2—POSTULANTS QUI SONT GRAVEMENT MALADES

(a) Postulant, avec personnes à sa charge, atteint d'une invalidité ouvrant droit à la pension.

La demande doit être acceptée.

(b) Postulant, avec personnes à sa charge, dangereusement atteint d'une invalidité qui n'ouvre pas droit à la pension.

La demande doit être refusée.

(c) Postulant, sans personnes à sa charge, gravement atteint d'une invalidité ouvrant droit à la pension.

La demande doit être refusée.

(d) Postulant, sans personne à sa charge, gravement atteint d'une invalidité qui n'ouvre pas droit à la pension.

La demande doit être refusée.

CLASSE 3—DEMANDES PROVENANT DE PERSONNES DONT L'ÉTAT DE SANTÉ EST TELLEMENT PRÉCAIRE QU'ELLES NE PEUVENT PAS RAISONNABLEMENT ESPÉRER VIVRE

(a) Postulant, avec personnes à sa charge, si gravement atteint d'une invalidité ouvrant droit à la pension, qu'il n'a aucune perspective de vivre. Les demandes doivent être acceptées et l'assurance payée, pourvu que la mort ne survienne pas avant l'approbation de la demande d'émission de la police.

(b) Postulant, sans personne à sa charge, si gravement atteint d'une invalidité ouvrant droit à la pension qu'il n'a aucune perspective de vivre. Les demandes doivent être refusées.

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

(c) Postulant, avec personnes à sa charge, si gravement atteint d'une invalidité qui n'ouvre pas droit à la pension, qu'il n'a aucune perspective de vivre.

Les demandes doivent être refusées.

(d) Postulant, sans personnes à sa charge, si gravement atteint d'une invalidité qui n'ouvre pas droit à la pension, qu'il n'a aucune perspective de vivre.

Les demandes doivent être refusées.

#### CLASSE 4—EN GÉNÉRAL

Dans les cas où un postulant, avec ou sans personnes à sa charge, dont la santé est devenue mauvaise par suite de conduite immorale avant l'enrôlement, durant le service ou après sa libération.

Les demandes doivent être refusées.

On verra par là qu'en ce qui concerne le statut même, l'amendement de 1922 n'augmentait pas mais au contraire limitait définitivement le droit du ministre à refuser certaines demandes sous l'autorité des articles 13 et 15 en lui fournissant des directives spécifiques pour tous les cas prévus après le 1er juillet 1922. La classe dotée de dépendants devait recevoir un traitement spécial et défini pour une durée de six mois, après quoi l'annexe devait valoir dans son intégrité.

Après le 1er juillet 1922, conformément aux principes posés à l'annexe de l'article d'amendement, la Commission des Pensions revisait les demandes que l'on avait refusé déjà d'approuver, et chaque fois que le candidat vivait encore, et qu'il avait des dépendants, l'assurance était octroyée. Rien ne fut fait relativement aux 76 demandes émanées de candidats sans dépendants. Il restait également sept demandes de soldats avec dépendants et que l'on avait soit rejetées, soit laissées en suspens avant de les approuver. Dans l'intervalle ces sept personnes étaient décédées. Ces sept cas signalés dans la lettre suivante du 31 juillet 1922 du major Topp à la Commission des Pensions (p. 1766 du dossier):—

(A. B. P. C.)

Le 2<sup>e</sup> juillet 1922.

Dans sa lettre du 15 mars, l'honorable M. Fielding a donné instructions que la Commission ait à refuser d'assurer les candidats des classes suivantes:

(a) Absence de dépendants et état de santé tellement précaire qu'aucun espoir de survie n'existe.

(b) Sujets dont l'invalidité provient en tout ou en partie de déportements.

La Commission a répondu qu'il existait nombre de cas apparemment hors du domaine des instructions du ministre et a proposé d'interpréter la loi de façon à embrasser ces cas.

A quoi M. Fielding a répliqué qu'à son sens il serait sage de n'établir aucune règle rigide en l'espèce avant que le comité parlementaire n'eût soumis son rapport et qu'il importait de suspendre les cas douteux jusqu'à cette date.

Il suit de ce que ci-haut que tous les cas ne tombant pas définitivement dans les catégories visées par la première lettre du ministre devraient être revisés sous l'autorité de la loi d'amendement. La Commission a déjà révisé ceux-ci, à part les cas où le candidat était décédé avant le rejet de sa requête.

13 GEORGE V, A. 1923

Sur seize cas où le décès s'est produit avant l'octroi de l'assurance, sept des candidats étaient mariés et deux célibataires avec dépendants. De ce nombre un soldat marié et un célibataire, avec dépendants, sont décédés avant la réception de leur demande, et peuvent de ce fait être mis de côté. Il ne reste donc que sept cas à remettre à l'étude. La Commission a définitivement renvoyé la requête de cinq candidats, et quant aux deux autres on a décidé "de ne pas les accepter à moins d'instruction contraire du ministre."

S'il arrive que certains de ces cas soient cités devant la commission royale et qu'un ou plusieurs d'entre eux soient certains de l'être, il deviendrait difficile à la Commission de se prévaloir d'une autorité pour les rejeter.

Le tout soumis à votre appréciation.

(Signé) C. B. Topp."

Subséquentement à un échange de vues entre le ministre et le colonel Thompson, on en vint, sur ces sept cas, à décider que, vu l'impossibilité d'octroyer une police à aucun d'entre eux à l'époque, il devenait inutile de s'occuper davantage de ces demandes.

Cela est démontré par la lettre suivante (Dossier, p. 1778) :

MINISTRE DES FINANCES, CANADA.

OTTAWA, le 28 juillet 1922.

CHER COLONEL THOMPSON,—Au sujet de notre conversation d'hier et du mémoire que vous m'avez alors remis concernant le cas des propositions d'assurance dont les propositions n'ont pas été acceptées et qui sont décédés avant que le comité parlementaire n'ait présenté son rapport, je partage l'opinion que vous avez exprimée au nom de la Commission des pensions à l'effet qu'aucune action ne doit être prise relativement à ces propositions.

Votre dévoué,

(Signé) W. S. FIELDING,  
Ministre des Finances.

Le colonel JOHN THOMPSON,  
Président, Commission des pensions,

(a) En 1919 et 1920, les associations de vétérans demandèrent l'adoption d'une loi qui procurât le moyen de s'assurer aux vétérans qui, à cause des incapacités contractées au service militaire, étaient incapables de protéger leurs dépendants et s'assurant aux taux normaux.

(b) La loi de l'assurance des vétérans de 1920 autorise le ministre des Finances d'émettre des polices d'assurance aux vétérans pour le bénéfice des parents de la catégorie désignée ou de la future épouse du soldat. Il n'était pas nécessaire que les bénéficiaires fussent à la charge de l'assuré ni que l'altération de sa santé fut imputable au service; il était de plus expressément indiqué qu'aucun examen médical ou autre preuve d'assurabilité n'étaient nécessaires. Toutefois, il y a une disposition qui autorise le ministre à refuser une proposition d'assurance et, afin qu'il puisse se procurer les renseignements nécessaires à l'exercice de ce pouvoir, le ministre peut exiger l'examen médical; mais il fut spécifiquement établi, lors de la discussion au comité spécial et à

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

la Chambre des Communes, et il fut compris, que ce pouvoir du ministre de refuser des propositions d'assurance devait être exercé seulement dans les cas de blessures volontaires, de conduite immorale ou de fraude et que même les propositions d'assurance faites sur le lit de mort ne devraient pas être écartées.

La grande élasticité de la loi est apparemment attribuable à ce qu'on devait se prévaloir de ses avantages dans les deux ans à courir du 1er septembre 1920.

(c) L'arrêté du conseil du 18 août 1920 conféra l'administration de la loi à la Commission des pensions. L'administration en fut transférée au ministre du R.S.V.C. en 1921, mais la Commission des pensions continua de poser les principes généraux. Le major C. B. Topp avait la responsabilité de décider des questions d'assurance.

(d) Conformément à l'entente précitée la Commission des pensions administra la loi à partir de son adoption jusque vers la fin de 1921. On fit beaucoup de propagande autour du fait que la loi s'appliquait aux vétérans dont la santé était altérée et que l'examen médical n'était pas requis. Il n'a nullement été insinué que les bénéficiaires devaient être à la charge de l'assurance ni que le mauvais état de santé devait être imputable au service militaire.

(e) Le 15 septembre 1920, le ministre approuva des règlements décrétant effectivement que les polices entreraient en vigueur au moment de la livraison, ordinairement deux semaines après la réception de la proposition, et que tout retard anormal dans la livraison ferait le sujet d'une enquête spéciale.

(f) Au mois de mai 1921, le comité parlementaire discuta le fait que des propositions d'assurance faites sur le lit de mort avaient été refusées parce que le proposant était décédé après la réception de la proposition, mais avant la livraison de la police. L'intervalle moyen écoulé entre la réception et la livraison était de deux semaines. Le comité opina que cette règle était trop rigoureuse et recommanda que, en l'absence de fraude, la police entrât en vigueur dès le moment que la proposition est approuvée. Le temps requis pour cette approbation est d'environ sept jours. Les cas classés affectés par ces règlements devaient être révisés. Le parlement adopta les deux recommandations.

(g) Le 15 juin 1921, le major Topp écrivit à la Commission des pensions citant ces recommandations et lui expédiant les règlements suggérés qui en découlent. Ces règlements contenaient aussi une disposition proposée décrétant qu'on considérerait comme frauduleuses les propositions faites alors que le proposant est sur le point de mourir. C'était introduire un nouvel élément dans les conditions d'assurance, savoir, l'état de santé du proposant. Il n'apparaît pas qu'on ait pris alors aucune décision concernant ces règlements.

(h) Le 19 juillet 1921, la Commission des pensions présenta au ministre des règlements nouveaux qu'elle prétendait être basés sur les recommandations parlementaires. La Commission des pensions soutint fortement qu'il n'était pas dans l'esprit de la loi d'assurer des moribonds que l'examen médical était nécessaire pour les proposant malades et que les propositions faites sur le lit de mort par des personnes dont la maladie n'est pas imputable au service militaire devaient être rejetées. Le major Topp et le surintendant des assurances contestèrent cette opinion et prétendirent qu'elle contrecarrait l'intention des auteurs de la loi. Le surintendant des assurances fit remarquer que quand on étudia le projet il fut prévu que les soldats gravement malades de causes étrangères au service militaire seraient assurables et c'est pour cette raison qu'on imposa une limite de temps. En attendant l'évaluation des polices en cours aucune décision ne fut prise, les propositions faites sur le lit de mort devant recevoir la même considération que par le passé.

(i) Il s'était présenté des cas, avant le 11 octobre 1921, ou on avait refusé de payer l'assurance et le major Topp opina qu'on devait les reviser à la lumière des recommandations parlementaires de 1921.

(j) Le major Topp écrivit à la Commission des pensions, le 2 décembre 1921, communiquant le résultat d'une entrevue que M. Finlayson avait eue avec le ministre, à l'effet qu'après examen de l'évaluation des polices le ministre avait décidé qu'aucune dérogation ne s'imposait que, conséquemment, on pouvait continuer dans la voie suivie depuis le 17 décembre 1920. Le ministre n'a pas, jusqu'à ce jour, adopté le principe de l'examen médical.

(k) Le 16 janvier 1922, la Commission des pensions écrivit au ministre relativement aux recommandations du comité parlementaire de 1921 suggérant que les polices devraient entrer en vigueur dès que la proposition a été approuvée. Aucune décision n'avait encore été prise pour donner effet à cette recommandation. La Commission signala le taux élevé de mortalité et déclara qu'elle avait inauguré la pratique d'exiger l'examen médical et de rejeter la proposition si elle constatait que la vie probable serait brève. Elle demandait des instructions sur la politique à suivre dans les cas où la mort surviendrait avant la livraison de la police; elle demandait aussi si elle devait continuer à exiger la preuve que le proposant est assurable au point de vue médical.

(l) Bien que la lettre indique que la coutume d'exiger l'examen médical et de rejeter les propositions était alors en vogue, les cas cités comme exemples pour démontrer l'application de la coutume étaient tous postérieurs à la lettre. Il y est déclaré qu'on refusait d'accepter les propositions et qu'on les soumettait au ministre en lui recommandant de refuser l'assurance.

(m) Un mémoire préparé par le major Topp en date du 23 février 1922, donne le résultat des deux entrevues que le colonel Thompson rapporte avoir eues avec le ministre les 18 et 23 février, dans lesquelles le ministre a donné verbalement une décision qui constitue la première autorisation donnée à la Commission de continuer la pratique déjà en vogue. La décision du ministre devait être confirmée par écrit.

(n) A la suite de conférences et de discussions ultérieures le ministre, le 15 mars 1922, formula sa décision dans une lettre adressée à la Commission des pensions restreignant le refus de l'assurance proposée sur le lit de mort aux proposants dont la vie probable était nulle et qui n'avaient pas de dépendants; les proposants qui avaient des dépendants n'étaient pas affectés.

(o) La Commission des pensions écrivit au ministre, le 21 mars 1922, déclarant que l'interprétation qu'elle donnait à sa décision était à l'effet que "dépendant" signifiait *présentement dépendant* pour le soutien, et qu'on considérerait comme ayant une vie probable nulle celui dont l'état est désespéré et qui mourra probablement à une date rapprochée. Elle interprétait, de plus, la lettre du ministre comme signifiant qu'on devait refuser l'assurance même à ceux qui ont des dépendants, si leur vie probable était nulle et si leur maladie n'était pas imputable au service militaire. Elle demandait au ministre de confirmer cette interprétation.

(p) Le ministre répondit le 30 mars 1922 refusant de poser une règle rigide et suggéra de réserver les cas douteux et de ne prendre aucune décision en attendant l'issue de l'enquête du comité parlementaire.

(q) La Commission des pensions procéda de deux façons différentes:

(1) Avant la lettre du ministre, en date du 15 mars 1922, elle refusa d'accepter certaines propositions et les soumit au ministre en lui recommandant de les refuser; et

(2) Après la lettre du ministre du 30 mars, elle traita certains cas comme douteux et refusa les propositions en attendant le résultat de l'enquête du comité parlementaire.

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

Afin de déterminer les cas qui devraient être étudiés d'après l'un ou l'autre de ces modes la Commission des pensions établit une procédure bien définie, en vertu de laquelle même un proposant gravement malade ou celui dont la vie probable est nulle n'est pas accepté dans l'assurance, à moins qu'il ne puisse démontrer que ses bénéficiaires proposés dépendent actuellement de lui pour leur soutien et que sa maladie est imputable au service militaire.

Cette procédure est formulée dans un mémoire en date du 24 avril 1922, présenté au comité parlementaire. Le mémoire déclare catégoriquement que ces propositions "sont présentement refusés".

(r) On n'a pas pris, avant d'inaugurer le changement de politique, de mesure pour avertir, avant ou après, les vétérans en général ou leurs organisations de la discontinuation des avantages qu'on leur avait accordés jusque-là et auxquels on avait donné beaucoup de publicité.

(s) L'A.V.G.G. a constaté, par les plaintes individuelles qu'on lui a adressées, qu'on avait ajouté de nouvelles conditions au droit à l'assurance; mais elle ignorait sur quels principes le changement de politique était appuyé et jusqu'à quel point il était appliqué.

(t) Le changement évident de politique que l'A.V.G.G. jugeait injustifiable et d'autres causes provoquèrent le télégramme du 15 juin 1922 qui fait l'objet de cette enquête.

(u) C'est le 16 juin 1922, pendant la séance du comité parlementaire à laquelle le télégramme fut discuté, que l'A.V.G.G. fut, pour la première fois, avertie de l'existence du mémoire du 24 avril 1922.

(v) Le 27 juin 1922, le parlement adopta, en grande partie, pour les cas postérieurs au 1er juillet 1922, la procédure contenue dans le mémoire du 24 avril 1922, accordant toutefois six mois de grâce à ceux qui avaient des dépendants et prolongeant d'un an la portée de la loi ainsi modifiée.

(w) Après le 2 décembre 1921, on refusa d'assurer soixante et seize proposants gravement malades et sans dépendants. Aucun de ces cas n'a été révisé.

(x) Du mois de janvier au 1er juillet 1922, on a refusé ou différé d'assurer dix-neuf proposants qui avaient des dépendants. Après le 1er juillet, date à laquelle la nouvelle procédure entra en vigueur, on revisa ces cas et on accorda l'assurance à tous les proposants moins sept, qui étaient décédés dans l'interval. On n'a accordé aucun secours dans ces derniers cas.

## CONCLUSIONS—ASSURANCE

La Commission conclue qu'on avait compris lors de l'adoption de la Loi d'assurance des vétérans que cette loi conférait aux vétérans la faculté de s'assurer à des taux normaux, sans tenir compte de l'état physique ni de l'existence de dépendants ni de l'imputabilité de la maladie au service militaire. Il n'y avait d'exception que lorsque l'état physique résultait de blessures volontaires ou de conduite immorale ou quand la proposition était frauduleuse. Le pouvoir du ministre de refuser les propositions ou d'exiger l'examen médical devait être restreint à ces cas. On ne considérait pas que la proposition faite sur le lit de mort était nécessairement frauduleuse; cela est démontré non seulement par la discussion au comité et au parlement, lors de l'adoption de la loi, alors qu'on avait prévu et nommément signalé les propositions de moribonds, mais cela est confirmé par le fait qu'en 1921 le comité, visant trois cas où les proposants moururent un, deux et six jours, respectivement, après l'expédition de leur proposition et à qui on refusa l'assurance parce qu'ils étaient décédés avant l'expiration des quatorze jours indiqués aux règlements, recommanda le rappel

du règlement et l'adoption, à sa place, d'un autre règlement établissant que l'assurance entrerait en vigueur dès l'approbation de la proposition et non pas après la livraison de la police seulement.

Ce n'était pas non plus le dessein que le bénéficiaire fut nécessairement un dépendant du proposant, la loi elle-même l'affirme puisqu'elle désigne quels peuvent être les bénéficiaires et qu'elle n'exige pas qu'ils soient des dépendants actuels.

Cette faculté, offerte à presque tous les vétérans, était sujette à la restriction qu'elle devait (mais qu'elle pouvait) être exercée à aucun moment en dedans de deux ans. Une autre restriction interdisait de prendre plus de \$5,000 d'assurance.

On ne peut aucunement déduire des témoignages que la Commission des pensions n'était pas parfaitement renseignée sur l'interprétation qu'on donnait à la loi, et on peut raisonnablement présumer que, à titre d'administratrice de la loi, elle était parfaitement au courant de la situation et que, de toute façon possible, elle s'était renseignée sur les motifs que le ministre pouvait invoquer pour appuyer l'exercice de son droit de refuser les propositions d'assurance. Outre ce qui précède, la Commission est d'opinion que la connaissance qu'avait la Commission des pensions de l'interprétation qu'on donnait à la loi est indubitablement établie par la preuve, particulièrement par les imprimés qu'elle a distribués, par les déclarations publiques qu'elle a faites et par la pratique qu'elle a consacrée pendant près de seize mois.

Il est vrai que la Commission des pensions a représenté au ministre dans l'entrevue du 19 juillet 1921, que la loi n'avait jamais eu pour objet d'accorder de l'assurance aux moribonds et qu'elle avait recommandé de refuser l'assurance dans ces cas à moins que la maladie ne fût imputable au service militaire. Mais à cela il faut opposer la ligne de conduite spécifique donnée en 1921 par le comité parlementaire à la suite d'une discussion à laquelle des représentants de la Commission des pensions assistaient, alors que le comité recommanda l'adoption d'un règlement autorisant même l'admission d'un proposant qui ne vivrait que jusqu'à l'approbation de sa proposition. A cela il faut aussi relier la déclaration faite à la même entrevue, le 19 juillet 1921, par le major Topp et M. Finlayson (le surintendant des assurances, qui comparut devant le premier comité en 1920 et qui joua le rôle d'expert-conseil dans la rédaction de la loi), qui tous deux s'opposèrent à l'examen médical "parce qu'il détruirait l'intention première du projet". M. Finlayson déclara, en outre, que

*"lorsque le gouvernement étudia le projet en premier lieu il était parfaitement au courant du fait qu'un grand nombre d'individus dans un état physique grave imputable à des causes étrangères au service militaire se feraient assurer, et pour cette raison le temps pendant lequel on recevrait des propositions d'assurance était limité"*.

Nonobstant ce qui précède, la Commission des Pensions s'efforça d'obtenir l'approbation du ministre des Finances à des règlements qui conditionneraient le droit à l'assurance à l'état de santé du proposant. Quand l'approbation fut différée, la Commission des Pensions, considérant, qu'en raison du taux excessif de mortalité, le temps était venu d'imposer des restrictions, elle inaugura, elle-même, en janvier 1922, la pratique d'exiger l'examen médical ou un certificat de médecin des proposants malades et de refuser certaines propositions à cause de la gravité de la maladie.

Autant qu'on puisse en juger par les témoignages, la Commission des Pensions n'avait, jusqu'au 23 février 1922, aucune autorité de rejeter les propositions, excepté pour cause de fraude, de conduite immorale ou de blessure volontaires. Après cette date et jusqu'au 15 mars, elle possédait l'autorité qui lui fut donnée



DOC. PARLEMENTAIRE No 154

dans les entrevues verbales du 18 et du 22 février. Mais après le 15 mars, elle n'avait le pouvoir de refuser que dans les cas où la vie probable était nulle et dans ceux où il n'y avait pas de dépendants. Le ministre lui donna instruction de réserver, après le 30 mars 1922, ce qui lui paraissait être des cas "douteux".

Comprendre dans la classe des cas "douteux" les cas de "maladie grave" et ceux où la "vie probable est nulle", c'était renchérir même sur le principe que le Commission des Pensions, dans sa lettre du 21 mars 1922, avait prié le ministre d'adopter. Le plus loin qu'elle était allée c'est de proposer d'éliminer les cas de "maladie désespérée" rendue au point de devoir probablement causer la mort à une "date rapprochée". L'argument que les cas de "maladie grave" ne sont pas nécessairement "désespérés" et peuvent ne pas causer la mort prochaine, est péremptoirement prouvé par le fait que douze des dix-neuf proposant avec dépendants, refusés en vertu de la pratique indiquée dans le mémoire du 24 avril 1922, vivaient encore après le 1er juillet et qu'on considéra qu'ils avaient droit de faire reviser leurs cas et que l'assurance leur fut accordée en vertu de la clause modificatrice de 1922 accordant six mois de grâce.

La raison fondamentale qui a nécessité l'augmentation des classes de cas sujets au pouvoir de refus du ministre, c'était le danger d'exploitation. Nous en avons dit assez pour démontrer qu'on s'était rendu compte des effets de la loi dès son adoption et qu'au moins rien ne s'est produit qui n'avait pas été prévu. On devait s'attendre évidemment que les propositions augmenteraient en nombre avec l'approche de l'expiration de la loi. On ne pourrait prétendre qu'il y a eu exploitation parce que ceux qui tombaient sous l'effet de la loi se sont prévalus des dispositions de cette loi même lorsque le pays devait en éprouver une perte sensible. De l'autre côté, si le mot exploitation signifie réellement fraude, le mot d'ordre a toujours été de rejeter les cas de ce genre, de sorte qu'il n'était pas nécessaire d'établir de nouveaux règlements. Les cas de fraude pouvaient être considérés comme tels mais c'était, de l'avis de la Commission, une erreur de proposer des règlements qui, tout en étant probablement très utiles pour exclure les cas de fraude réelle, avaient pour résultat l'exclusion automatique d'un grand nombre de postulants dont le seul défaut était d'être gravement malades ou de s'attendre à une mort prochaine, et l'on ne pourrait pas dire que les demandes de ces postulants étaient frauduleuses puisque c'était l'assurance de ces cas que l'on avait distinctement en vue. Comme question de fait, personne ne prétend que ces règlements devaient exclure les cas de fraude et il semblerait que la Commission des Pensions, tout en essayant de réduire à son minimum la perte qui en devait résulter pour le pays, avait tout simplement choisi comme devant être rejetée à l'avenir la catégorie des cas qui, à son avis, avaient le moins de mérite, mais sans laisser entendre qu'il y avait fraude réelle.

Le fait que la Commission des Pensions, tout en ne considérant pas les demandes, soit allée jusqu'au point de les référer au ministre en recommandant que la demande ne pouvait pas être acceptée ou considérant le cas comme "douteux" et refusant la demande, n'en a pas moins rendu l'attitude de la Commission des Pensions moins décisive. Ce n'était pas simplement une déclaration académique de principes. C'était justement la Commission des Pensions qui, la première, avait indiqué la politique à suivre et son refus d'accepter les demandes, même lorsque ces demandes étaient sujettes à une recommandation, réglait les cas, pour toutes les fins pratiques pour autant que la Commission y était intéressée.

La Commission est d'avis que, par suite des circonstances énumérées au long dans les paragraphes qui précèdent, la Commission des Pensions n'était pas justifiée de ne pas tenir compte de l'entente que les bénéficiaires pratiquement sans réserve de la Loi devaient être continués jusqu'au 1er septembre 1922, et en

déclarant, comme elle l'a fait dans sa lettre en date du 16 janvier 1922, que le temps était alors venu de restreindre ces bénéficiés. Le fait qu'il s'était produit un nombre excessif de décès ne constituait pas une raison suffisante pour permettre d'imposer des restrictions alors que l'on pouvait se prévaloir de tous les privilèges de la loi pendant une période encore assez considérable.

La Commission des Pensions n'avait pas plus le droit de demander l'approbation de sa règle de rejeter les demandes de ceux qui n'espéraient plus vivre bien longtemps.

De même, la Commission des Pensions n'était pas justifiable d'aller plus loin que l'autorisation du ministre en date du 15 mars 1922 (aux fins de rejeter ceux qui "étaient sur le point de mourir" lorsqu'ils n'avaient pas de dépendants) et en rejetant effectivement les postulants qui se trouvaient dans une situation moins critique et décrits comme étant "gravement malades", excluant ainsi une nouvelle catégorie dont il n'avait pas été question dans la correspondance.

La Commission des Pensions n'était pas justifiable, dans sa lettre du 21 mars 1922, d'essayer d'aller plus loin que la décision mûrie du ministre en date du 15 mars 1922, en suggérant une interprétation de la déclaration préliminaire du ministre relative à l'intention de la loi. Cette interprétation suggérée avait pour but d'autoriser le refus de l'assurance même à ceux qui avaient des dépendants lorsque la maladie n'était pas causée par le service, bien que le ministre, après avoir exposé l'intention générale, avait strictement restreint le refus de l'assurance à ceux qui n'avaient pas de dépendants.

La Commission des Pensions n'était pas justifiable (après la déclaration du ministre recommandant dans sa lettre du 30 mars 1922, de réserver les cas "douteux" à l'investigation du comité parlementaire) en considérant comme "douteuses" et en refusant d'accepter non seulement les demandes de ceux qui étaient sur le point de mourir mais aussi les demandes de ceux qui étaient "gravement malades" même lorsqu'ils avaient des dépendants, faisant ainsi peser tout le poids de sa décision en faveur du rejet de cette nouvelle catégorie dont il n'était pas question dans la correspondance. Le mémoire du 24 avril déclarait catégoriquement que cette catégorie était "refusée".

C'est de la Commission des Pensions que venaient les avis dont s'inspirait le ministre et la Commission des Pensions était investie de la responsabilité d'établir en premier lieu la politique à suivre dans la mise à exécution de la loi. Son opinion comme ses actes, tout en relevant d'une autorité supérieure, comptaient évidemment pour beaucoup dans la manière définitive d'appliquer la loi. De l'avis de la Commission, au lieu de se cacher sous le manteau d'une question de finances de manière à embrouiller le but de la législation grâce à laquelle des dispositions généreuses étaient compensées par des limites de temps et d'argent, elle aurait dû signaler l'effet de l'introduction sommaire de restrictions qui n'étaient pas conformes à l'interprétation et à la pratique suivies jusqu'ici et qui avaient été réfutées par la publicité que l'on avait donnée aux points les plus importants de la loi. Le changement radical de la politique est mis en évidence en établissant un contraste entre la pratique suivie par la Commission des Pensions lorsque cette dernière se conformait, au début, au but que l'on avait en vue lors de l'adoption de la loi, assurant les bénéficiés de la loi à tous les anciens membres des forces sans examen médical, et la pratique inspirée et encouragée par la Commission des Pensions exigeant en fin de compte non seulement l'examen médical alors que le postulant suivait un traitement médical, mais en excluant de l'assurance tous les anciens soldats gravement malades (bien qu'ils ne fussent pas nécessairement en danger de mort) à moins qu'ils n'aient des bénéficiés dépendant réellement d'eux au point de vue de la subsistance, et en plus une invalidité attribuable au service.

## DOC. PARLEMENTAIRE No 154

Lors même que la Commission des Pensions eut été justifiable d'agir ainsi, on aurait dû voir avec le plus grand soin à avertir les intéressés assez longtemps à l'avance de l'intention d'imposer de nouvelles restrictions, surtout à cause du fait qu'il s'en trouvait un grand nombre qui avaient retardé l'envoi de leurs demandes jusqu'au dernier jour du délai prescrit par la loi et qui se trouvaient ainsi éliminés par ces règlements.

On peut facilement concevoir qu'un homme, dans un état de santé précaire, disposant de peu de ressources, et se fiant à l'entente que son état de santé ne modifiait en rien son droit à l'assurance, remette la dépense que comporte le paiement des primes à une date où il pourra, d'une manière plus certaine, se rendre compte que son état de santé exige une assurance immédiate, et ce n'est pas s'en tenir au principe sur lequel on s'est basé pour étendre les bénéfices de cette loi à tous les anciens soldats que de permettre que lorsque ce soldat vient faire sa demande, bien que dans le délai fixé par la loi, il ait à constater que ces bénéfices sur lesquels il comptait, parce qu'on le lui a laissé entendre ainsi, ont été retirés. Il y eut aussi le cas de l'homme qui avait essayé d'obtenir une pension et qui, croyant qu'il pouvait obtenir l'assurance jusqu'au 1er septembre 1922, sans tenir compte de son état de santé, a remis sa demande d'assurance (laquelle comportait un déboursé) jusqu'au moment où il pouvait savoir si sa demande de pension serait accordée; lorsqu'enfin ce soldat a reçu une réponse refusant sa pension il lui a été donné de constater que ces règlements adoptés dans l'intervalle et sans qu'il en eut eu connaissance et sans publicité lui avaient enlevé en même temps son droit à l'assurance.

En règle générale, on n'a pas imposé ces restrictions à l'homme qui avait réellement des dépendants, mais on ne les a pas restreints à cette catégorie exclusivement. Dans tous les cas, même s'il n'avait pas de dépendants réels, il avait le droit de s'attendre à une assurance jusqu'au 1er septembre 1922, droit que l'on n'aurait pas dû sommairement lui enlever. Quant à la prétention que seuls les dépendants pouvaient bénéficier de la loi, on ne peut pas prétendre que parce qu'un bénéficiaire n'est pas au moment de la demande réellement dépendant de l'assuré il n'a pas droit à ces privilèges. Il y a un grand nombre de cas où un père, bien que ne dépendant pas réellement de son fils dans le moment, peut le devenir dans les années à venir.

Le grand argument donné pour justifier la Commission des Pensions d'avoir agi ainsi c'est que cette dernière a reçu du ministre l'autorisation de rejeter certaines demandes et que le Parlement a, en substance, adopté la procédure suivie par la Commission des Pensions. Il est évident que l'autorisation du ministre est une justification complète de tous les actes subséquents relevant de cette autorisation, mais cette autorisation du ministre, contenue dans la lettre du 14 mars 1922, ne s'appliquait qu'au rejet des postulants sur le point de mourir et qui n'avaient pas de dépendants; elle n'avait aucun effet rétroactif et, par suite de ce que l'on a dit de la position prise par la Commission des Pensions en recommandant et en inaugurant la politique d'administration, cette autorisation ne justifiait pas ce que la Commission des Pensions avait fait deux mois auparavant en modifiant cette politique, en exigeant un examen médical et en décidant que, pour autant que la Commission était concernée, les demandes de ceux que l'on trouverait sur le point de mourir devaient être rejetées sans se demander si le postulant avait ou n'avait pas de dépendants.

Le fait que le ministre a reconnu dans une certaine mesure les vues que la Commission des Pensions le pressait d'accepter ne dégage pas cette dernière de la responsabilité d'adopter des mesures plus rigoureuses et c'est justement l'attitude incessante de la Commission des Pensions que la Commission met en doute, attitude bien évidente dans tous les témoignages et rendue plus évidente encore par la persistance de la Commission des Pensions à recommander de nouvelles

13 GEORGE V, A. 1923

restrictions qui avaient effectivement été désapprouvées par le ministre et à mettre indirectement en vigueur et ces nouvelles restrictions et de nouvelles limitations en considérant certains cas comme "douteux" et refusant la demande. Si la Commission des Pensions n'avait pas perdu de vue l'esprit de la loi, elle ne se serait pas trouvée dans la nécessité de prendre cette attitude puisque la loi cessait d'être en vigueur dans un délai de neuf mois.

L'acte posé par le Parlement en adoptant, à partir du mois de juillet 1922, en substance, la procédure suivie par la Commission des Pensions ne justifie pas, de l'avis de la Commission, l'inauguration de la politique de restriction de la Commission des Pensions près de six mois avant cette date. On n'a pas donné un effet rétroactif à la loi et la coutume suivie antérieurement par la Commission des Pensions s'est trouvée sans ratification de sorte que tous les cas en cause ont dû être reconsidérés. Il y a encore le fait que le Parlement envisageait cette question à un point de vue tout à fait différent de celui de la Commission des Pensions—le Parlement avançait de deux mois la date d'expiration de la loi au sujet de certaines catégories, mais, à titre de compromis il a maintenu en vigueur pour une autre année cette loi restreinte et cet acte du Parlement prenait par conséquent la forme d'un nouveau projet.

La Commission constate que la Commission des Pensions, à titre d'administrateur de la chose publique, a posé un acte qu'elle croyait nécessaire dans l'intérêt de l'Etat, et aucun autre motif ne l'a animée que celui d'accomplir ce qu'elle croyait être son devoir. Il est évident que c'eût été une cause de beaucoup moins d'efforts et il en serait résulté moins d'investigation des cas et de difficultés dans les décisions, si la Commission des Pensions avait laissé les choses suivre leur cours sans intervenir. C'est la forme non autorisée de cette intervention que la Commission ne trouve pas justifiable, et, bien qu'il n'y ait pas de motifs injustes, tout cela n'offre que bien peu de satisfaction à ceux qui ont été privés des bénéfices de la loi.

Ce dont se plaint l'A.V.G.G. c'est que la Commission des Pensions a établi des "règlements secrets" concernant l'assurance en "contravention directe" à l'"intention du Parlement". Au sens stricte, l'intention du Parlement est démontrée par la lettre même du Statut, et le Statut donnait au ministre le pouvoir discrétionnaire de refuser les demandes et de demander un examen médical. L'exigence d'un examen médical, dans les cas particuliers où le ministre entretenait certains doutes sur l'à-propos de conclure un contrat, n'était pas une violation de l'intention du Parlement dans le sens que cela n'était pas autorisé par le Statut, mais l'adoption d'une règle générale voulant qu'un examen médical soit exigé dans tous les cas, ou dans une catégorie particulière de cas, sans juger chaque cas d'après ses mérites à mesure qu'il se présentait, n'était pas, de l'avis de la Commission, conforme à l'intention du Parlement telle qu'exprimée dans le Statut lui-même. Le principe fondamental se trouve contenu à l'article 15 disant qu'il n'y aura aucun examen médical et cet article ne pouvait pas, de l'avis de la Commission, être méconnu si ce n'est dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire et pour chaque cas en particulier. Le Statut n'autorisait pas une règle générale faisant de l'examen médical une condition préalable de la prise en considération d'une certaine catégorie de postulants. Dans tous les cas, l'interprétation acceptée lors de l'adoption de la loi était que l'on n'exercerait ce pouvoir discrétionnaire que dans certaines catégories de cas seulement, et cette interprétation a été reconnue par la Commission des Pensions dans la publicité qu'elle a faite et dans les déclarations faites en public de même que dans la règle suivie par elle pendant plus de seize mois. Dans la suite la Commission des Pensions a inauguré une règle contraire à cette interprétation et cette règle était secrète dans le sens que la Commission des Pensions n'avait pas donné avis de son intention de modifier la règle alors en vigueur. Tel avis était clairement nécessaire par suite

## DOC. PARLEMENTAIRE No 154

des représentations faites touchant les principes sur lesquels le ministre devait se baser pour exercer son pouvoir discrétionnaire, et par suite du fait que les bénéfices de la loi devaient être en vigueur pendant une période déterminée. L'on n'a pas, de plus, donné un avis général lors de l'inauguration de ces nouveaux règlements tout comme la publicité faite autour de la règle suivie antérieurement.

En considération de ce qui précède la Commission est d'avis que l'on devrait arrêter les dispositions suivantes:—

(a) Examiner de nouveau toutes les demandes qui auraient été prises en considération si l'on avait donné effet à la recommandation du comité parlementaire de 1921, telle qu'adoptée par la Chambre des Communes; cette recommandation voulant que, lorsqu'il n'y a pas de fraude, la police soit en vigueur à partir du moment de l'acceptation de la demande et de la réception de la prime, et que ces cas soient considérés, lors de ce nouvel examen, tout comme si les règlements mentionnés dans ladite recommandation avaient été rédigés et opérants;

(b) Reconsidérer, émettant des polices dans chaque cas, toutes les demandes qui ont été rejetées depuis l'inauguration de la règle dont il est question dans la lettre de la Commission des Pensions au ministre en date du 16 janvier 1922 et jusqu'au 1er juillet 1922, excepté dans les cas où le postulant s'est lui-même infligé ses blessures, dans les cas de conduite immorale ou lorsqu'il y a fraude;

(c) Relativement aux demandes relevant des recommandations (a) et (b), lorsque le postulant est décédé, payer l'assurance tout comme si la police avait été émise et délivrée du vivant du postulant.

## CINQUIEME PARTIE

PLAINTES RELATIVES À L'ATTITUDE ET À LA POLITIQUE  
D'ADMINISTRATION

Les plaintes portées par l'A. V. G. G., dans l'explication des plaintes contenues dans le télégramme à l'effet que les anciens soldats avaient été privée de leurs droits et que cela est la "culminance" d'une "politique antipathique de plus en plus sévère" au cours des derniers mois sont les suivantes:

"Que la procédure de la Commission faisant reposer le fardeau de la preuve, quant à l'imputabilité de l'invalidité sur l'aspirant pensionnaire, ce qui a eu pour résultat que les vétérans et leurs dépendants ont été privés de l'opportunité de prouver leurs droits.

Qu'à la suite de la revision par le bureau chef des décisions des examinateurs locaux, les pensions ont été réduites contrairement à la procédure proclamée devant le comité permanent de la Chambre des communes.

Qu'on a usé de sévérité excessive dans l'établissement des degrés d'incapacité. Cette attitude confirme jusqu'à un certain point le rapport que des instructions secrètes ont été données de réduire les pensions de toute façon possible."

Nécessairement, ces plaintes générales ne peuvent pas être étudiées en les prenant une par une, distinctement, parce qu'elles se rapportent toutes à l'attitude générale de la Commission des Pensions et à la méthode suivie dans l'examen des demandes.

Ce que l'on allègue, en général, c'est que les soldats ont été privés de leurs droits, et cela dans un but préjudiciable. Quant à la question de motif injustifié, cette allégation, de l'avis de la Commission, n'est aucunement établie par les témoignages; mais, du moment que les soldats n'ont pas été traités comme ils auraient dû l'être, peu importe, à leur point de vue, le motif qui a donné lieu à cette situation.

Le gros des témoignages présentés a eu pour but de montrer différentes manières dont, à ce que l'on prétend, les droits des anciens soldats ont été injustement méconnus.

La preuve a consisté en général, en déclarations faites par les représentants de la Commission des Pensions touchant son organisation et son administration et la pratique et la politique suivies à l'égard de ceux qui demandent une pension. En plus de cela, l'A. V. G. G. a exposé plus de cent cas pour établir comment cette pratique et cette politique de la Commission des Pensions avaient été mises en pratique. Chacun de ces cas a été disséqué à fond, d'abord par l'A. V. G. G. établissant sa preuve sur le dossier sur lequel on se basait pour prétendre que la pension aurait dû être accordée, et tout de suite après, par un représentant de la Commission des Pensions (d'ordinaire le Dr Burgess) tirant du même dossier la raison du rejet de la pension. On a inséré au dossier pratiquement tous les documents à ces cas de sorte que la Commission a pu constater tout de suite les points dont la Commission des Pensions a jugé important de tenir compte en rendant ses décisions dans les cas concrets.

D'une manière générale, ce qui a donné lieu à cette différence d'opinion ce fut une seule question, celle de savoir si les faits (y compris l'opinion du mé-

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

decin) étaient de nature à permettre de conclure que l'invalidité était attribuable au service. De temps à autre, une question de loi se posait, celle de savoir si, dans le cas à l'étude, l'invalidité devait être "attribuable au service" plutôt que tout simplement "contractée pendant le service". Et parfois, la question se posait de savoir quels étaient les droits du postulant, par suite du fait qu'il était atteint d'une invalidité lors de son enrôlement.

Après avoir entendu tous ces témoignages, la Commission est d'avis que, en dehors des questions étudiées dans les parties précédentes de ce rapport, il existe certains détails de l'Administration des Pensions qui ont nui aux droits des postulants et qui, si on n'y remédie, continueront de ce faire.

C'est dans le but, de non seulement préparer les voies à cette conclusion, mais aussi d'aider à remédier à cet état de choses en attirant l'attention sur ce point, que la Commission a exposé, sous des titres distincts, ce qu'elle considère être les causes de cet état de choses.

La plupart des cas exposés étaient des cas sur lesquels le postulant lui-même avait attiré l'attention de l'A.V.G.G. Naturellement, on a allégué que ces cas comparativement peu nombreux, sur les milliers qui avaient été réglés, ne pouvaient pas donner une idée juste de la politique générale suivie par la Commission des Pensions, mais le fait demeure que si le principe que l'on a déclaré être à la base de la politique générale de la Commission des Pensions n'a pas été appliqué dans ces cas en particulier, il y a bon motif de se plaindre. A cette phase de l'administration des pensions, il ne suffit pas de dire que, parce qu'une forte proportion des cas peuvent avoir été réglés avec justice, il s'ensuit qu'il soit moins nécessaire de voir à ce que les autres soient réglés de la même manière. Ce que l'Etat désire c'est que l'on fasse tous les efforts voulus en vue de ne permettre aucune exception dans l'octroi de la pension à ceux qui y ont droit.

Il n'y a cependant aucune suggestion, de la part de la Commission des pensions, que ces cas étaient exceptionnels, ou avaient été l'objet d'erreurs involontaires. Après les avoir discutés d'une manière complète, à tous les points de vue, la Commission des pensions dit dans son factum (dossier, p. 3719 et 3738) que ces cas ont été "décidés correctement par la Commission, tant au point de vue médical que légal", ce qui indique que les cas analogues continueront à être réglés de la même manière.

Si ces cas sont représentatifs de la politique générale adoptée, ils ont encore plus d'importance. Au cours de son enquête, la Commission n'a rien appris de nature à justifier que l'on accorde à ces cas une considération spéciale, ou que l'on s'écarte des principes généraux appliqués dans l'administration ordinaire des pensions. Nous nous sommes rendus compte que ces cas étaient difficiles à résoudre, mais cette enquête a justement pour but de déterminer comment on règle les cas difficiles. Naturellement, il y a très rarement de différend lorsqu'il s'agit de cas évidents. On ne nie pas non plus qu'il ait été fait preuve de la plus grande indulgence en accordant un grand nombre de pensions; mais quoi qu'on ait pu faire dans certains autres cas, il n'en reste pas moins acquis que les cas cités ont été l'objet de beaucoup de discussion, comme on peut le constater par les dossiers. Il n'y a aucune raison de douter qu'ils représentent l'attitude bien arrêtée du bureau chef relativement aux principes visés.

L'enquête a établi clairement qu'en étudiant ces cas, la Commission n'agissait pas comme tribunal d'appel. Elle considérait simplement les diverses opinions médicales exprimées, ainsi que les autres faits et circonstances dont il était fait mention dans les dossiers. On s'efforçait de déterminer si tous les faits relatifs aux cas soumis avaient été réunis, dans la mesure du possible, et, si toute la preuve, y compris les opinions médicales souvent contradictoires, avait été étudiée en entier. La Commission cherchait aussi à découvrir si l'on avait bien

pesé, suivant leur importance, les diverses circonstances établies et si l'on avait tiré une conclusion raisonnable. Dans un grand nombre de cas où il était impossible de tirer des conclusions absolument certaines, avait-on donné le bénéfice du doute au postulant et, dans l'affirmative, quel était le degré de probabilité nécessaire pour établir son cas?

#### DEGRÉ DE LA PREUVE EXIGÉ DU POSTULANT

Bien que le fardeau de la preuve incombe au postulant, on a déclaré d'une manière générale devant les comités parlementaires, et on l'a répété emphatiquement au cours de la présente enquête, qu'en étudiant les demandes de pensions, on accorde le bénéfice du doute au postulant, chaque fois qu'il y a une présomption raisonnable en sa faveur, (1922, délibérations du comité parlementaire, 399; dossier, pages 1293, 896, 710, 1654, 1660). Un médecin conseil alla même jusqu'à l'extrême et exprima l'opinion qu'un très léger doute en faveur d'un soldat suffisait pour qu'on lui accorde une pension. La conclusion qui découle de ces affirmations, c'est que le postulant n'est pas appelé à établir sa réclamation par une preuve prépondérante, comme dans les causes civiles, mais qu'il lui suffit d'apporter une preuve suffisante pour créer dans l'esprit du tribunal un doute raisonnable quant à la question de lui refuser une pension.

La preuve soumise à la Commission suffit pour justifier la conclusion que l'on ne peut pas considérer comme une règle invariable de la Commission des pensions la prétention que l'on accordait le bénéfice du doute au postulant. On a soumis un grand nombre de cas où, de l'avis de la Commission, l'on avait établi clairement un doute raisonnable en faveur du candidat, et où la pension a été refusée. Dans plusieurs de ces cas, non seulement le postulant avait une présomption, mais la prépondérance de la preuve en sa faveur.

#### VALEUR ACCORDÉE AUX TÉMOIGNAGES ET AUX OPINIONS DES MÉDECINS QUI ONT VU LES POSTULANTS

On a rapporté un grand nombre de cas où l'examineur médical régional des pensions, qui avait vu le postulant et avait entendu son histoire, était d'avis que son incapacité était imputable au service; mais son opinion à ce sujet fut rejetée par les médecins conseils adjoints du bureau chef et la pension refusée. La décision dans plusieurs de ces cas ne dépend pas tant de la science et de l'expérience médicales, que de l'historique de l'incapacité raconté par le soldat lui-même alors qu'il essayait d'établir qu'elle était imputable à la guerre et qu'elle durerait depuis, sans interruption. Règle générale, l'examineur qui a vu le soldat, a écouté son histoire et a vérifié ses dires par les moyens bien connus des hommes ayant de l'expérience dans ce genre de travail, et qui a pu se faire une opinion personnelle du postulant, est dans une bien meilleure situation pour se prononcer que celui dont la connaissance du cas est basée seulement sur le rapport d'un tiers et dépend en grande partie de l'habileté de ce dernier à exprimer par écrit les conditions véritables qu'il a observées.

En outre, il arrive très souvent que la preuve établissant la continuité de l'incapacité est fortifiée par des déclarations des membres de la famille du postulant ou d'amis et d'autres personnes de l'endroit qu'il habite et qui le connaissent. En général, l'examineur local des pensions est plus à même de se renseigner et de juger de l'importance et de la valeur de ces témoignages que le médecin conseil du bureau chef. La crainte que l'examineur local pouvait être plus facilement influencé par des considérations de sympathie (comme on en pourra juger par le témoignage de M. Archibald, cité plus loin) relativement à son



DOC. PARLEMENTAIRE N° 154

estimation du degré d'incapacité a été dissipée, et il ne semble exister de raison pour que l'on n'attribue pas au moins autant de poids à son opinion en ce qui concerne l'incapacité imputable au service.

Naturellement, il y a des cas où l'éligibilité à la pension dépend d'autres causes que celles qui ont été mentionnées plus haut, mais la Commission est d'avis que, si la décision quant au rapport de l'incapacité au service, dépend de témoignages du genre dont on a parlé, même s'il y a divergence d'opinions médicales les vues de l'examineur local au sujet de l'éligibilité à la pension doivent être considérées sur le même pied que son opinion touchant le degré d'incapacité.

### ABSENCE DE PREUVE CORROBORANTE SUR LES DOCUMENTS MÉDICAUX OU AILLEURS

Ce sujet vient naturellement à la suite du précédent chapitre, au sujet des méthodes de vérification des déclarations du postulant. Dans certains cas les médecins conseils du bureau chef ont ignoré l'historique de l'incapacité, tel que raconté par l'intéressé, parce que les documents ne contenaient pas de preuve corroborante.

On sait que les documents des deux premières années de la guerre sont loin d'être complets, et ceux qui ont été témoins de l'examen de milliers de soldats lors de la démobilisation n'ignorent pas comme il est facile qu'il se soit glissé des omissions de nature à nuire plus tard aux soldats, si ces documents sont utilisés comme preuve contre eux. D'un autre côté on a souvent accepté sans hésitation des annotations inscrites sur les documents et venant à l'encontre des dires des postulants, sans attacher aucune importance au fait bien connu, qu'un grand nombre de ces annotations, particulièrement celle du genre "Cœur négatif", "Poitrine négative", "Autres systèmes normaux". ont été souvent faites après un examen rapide, incomplet et superficiel.

La Commission est d'avis que l'historique de l'incapacité raconté par le postulant, et auquel le médecin examineur local des pensions a ajouté foi, ne doit pas être ignoré simplement parce que les documents ne contiennent pas de preuve corroborante.

On a été très sévère en ce qui concerne la corroboration des déclarations du postulant autrement que par la preuve documentaire. Le principe est généralement reconnu que les déclarations faites par une personne en sa propre faveur doivent être acceptées avec plus de réserve que les admissions qui lui sont défavorables, mais la preuve démontre que l'on a poussé très loin l'application de ce principe. Dans certains cas, on a déclaré à des postulants d'une manière positive et formelle qu'ils n'avaient produit absolument aucune preuve, bien qu'ils aient fourni des témoignages nombreux à l'appui de leur cause. Sous ce titre général, on peut mentionner des cas, qui ont été soumis à la Commission, où l'on a rejeté l'opinion de spécialistes d'une habileté et d'une expérience reconnues qui avaient eu l'avantage d'observer les postulants pendant de longues périodes, même lorsque cette opinion corroborait directement les déclarations des intéressés eux-mêmes. Naturellement, les gens qui n'avaient pas d'expérience finissaient par se décourager et par cesser complètement leurs efforts pour établir leurs réclamations.

La preuve démontre aussi qu'on avait une forte tendance à accepter comme argument concluant contre le postulant quelque réponse, inscrite au dossier, qu'il avait faite à une demande d'un médecin examineur pendant son service, ou au moment de son licenciement. On a assez parlé du danger qu'il y a d'accorder trop de poids à ces dossiers. Certaines questions posées ont pu paraître n'avoir aucune importance, ou n'être que de simples formali-

tés, auxquelles on répondait sans réflexion ou d'une manière inexacte, plus ou moins au hasard, et sans se rendre compte de l'importance future possible de ces renseignements.

De l'avis de la Commission, on ne saurait adopter de règle définie quant au degré de corroboration nécessaire, mais il faut compter sur les considérations particulières à chaque cas, en tenant compte du caractère et de la réputation du postulant, de son dossier militaire quant à la longueur et à la nature de son service, de l'opinion de l'examineur sur la possibilité médicale que son incapacité soit imputable au service. Il ne faut pas oublier non plus que la corroboration circonstancielle peut être très convaincante, bien que les documents ne contiennent aucune remarque.

### SYMPTÔMES SUBJECTIFS

On a entendu un nombre considérable de témoignages démontrant qu'on ignorait les symptômes non susceptibles de démonstration objective. L'attitude adoptée à ce point de vue est expliquée dans une lettre du docteur Arnold, médecin conseil en chef de la Commission des pensions (dossier, p. 2877), dans laquelle il s'exprime ainsi :

“Je ne crois pas, d'une manière générale, qu'il soit sage d'accorder une pension s'il n'y a pas de signes objectifs de l'incapacité.”

La Commission considère que, règle générale, on ne doit pas faire d'objection à la plus grande prudence dans l'admission de l'existence d'une incapacité lorsqu'il n'y a aucun symptôme physique apparent. Lorsque le postulant n'offre aucune preuve objective, le médecin examinateur des pensions doit exercer le plus grand soin en déterminant si le soldat souffre réellement d'incapacité et, si c'est nécessaire, il doit demander l'avis d'experts afin de décider d'une manière définitive que l'incapacité n'existe pas. Si l'on refuse d'admettre l'incapacité, simplement à cause de l'absence de symptômes objectifs, on s'expose à refuser justice à des cas méritants. Comme certains types de neurasthéniques, dont l'incapacité, bien que n'étant pas susceptible d'être démontrée par le toucher, la vue ou l'ouïe, est tout aussi réelle et diminue autant leur capacité normale que si les symptômes étaient visibles. En adoptant une règle générale rejetant tous les cas ne présentant pas de symptômes objectifs, on placerait ces gens au rang des soldats coupables de simulation de maladies.

C'est ce qui fait encore ressortir l'importance de l'examen médical, car si l'on n'adopte pas la règle arbitraire que les symptômes subjectifs sont insuffisants pour prouver une incapacité, le médecin qui a vu et entendu le postulant et qui l'a examiné et éprouvé est bien plus en état de se prononcer sur l'existence et le degré de l'incapacité que celui qui doit se baser sur les documents seulement et n'en peut tirer aucune assistance à cause de l'absence de symptômes objectifs susceptibles d'être décrits.

En 1919, on adopta généralement le principe que le jugement du médecin examinateur des pensions recevrait la plus grande considération dans la détermination du degré d'incapacité, pour la bonne raison qu'il a l'avantage de voir le postulant et de diagnostiquer son état. Une autre raison qui milita en faveur de l'adoption de ce principe, c'est que l'on se rendit compte que beaucoup de médecins étaient incapables de décrire par écrit l'état du postulant, tout en étant arrivé à des conclusions absolument exactes à ce sujet. Dans ces cas, si le médecin conseil adjoint du bureau chef était appelé à reviser la décision de l'examineur local, le postulant aurait à souffrir du fait de la prescription insuffisante de

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

son état réel. Ce principe et les circonstances qui ont conduit à son adoption, ont été démontré au cours du témoignage de M. Archibald, avocat conseil de la Commission des pensions, devant le comité parlementaire de la première session de 1919. (Voir le rapport des délibérations du comité, p. 32). Voici une brève citation tirée de ce témoignage:—

*M. Sutherland:*

Q. Le colonel Belton, je crois a appuyé fortement l'an dernier sur la prétention que le bureau se trouvait mieux placé pour juger avec connaissance de cause du degré d'incapacité d'un soldat que l'homme de l'art qui avait le cas sous les yeux, ce dernier étant susceptible de se laisser influencer par sympathie?—R. L'an dernier cette façon de penser était commune à la plupart de ceux qui avaient un mot à dire dans la question des pensions, excepté l'Association des vétérans de la grande guerre. Aujourd'hui nous en sommes venus à partager la façon de penser de l'Association; à notre sens ces gens ont absolument raison et, en ce moment, très peu croient encore que le bureau chef est mieux qualifié pour juger des pensions que le médecin examinateur qui a eu le soldat sous les yeux."

Quelques instants auparavant, M. Archibald avait dit:

*M. Nickle:*

Q. Vous vous opposez diamétralement à cette mesure en principe?—

R. Pas du tout.

L'une des raisons qui ont amené la décision de décentraliser le bureau des commissaires de Pensions a été qu'il était à peu près impossible de faire une description des états de faiblesse. Un médecin pouvait décrire un cas particulier comme "très faible, ne pouvant pas marcher plus d'un mille sans perdre haleine"; un autre pouvait dire du même cas: "il semble faible, marche avec difficulté"; un troisième pouvait représenter le cas sous un angle tout à fait différent des deux autres; le tout pouvait constituer une différence d'appréciation pouvant aller de 10 à 50 pour 100. et ce du fait seul que la description du cas était mal faite d'abord puis n'était pas trop bien comprise en fin de compte. C'est pourquoi nous pensons que le médecin qui a eu le soldat sous les yeux est celui qui a le droit de dire de quoi il retourne. L'an dernier on a beaucoup dit à propos d'excès de sympathie, du danger de mettre dans cette affaire trop de sympathie; mais nous n'avons rien entendu à ce sujet depuis que notre nouveau système fonctionne; nous ne croyons pas que, de la part des médecins, la sympathie ait à jouer aucun rôle dans le pourcentage d'invalidité.

Le docteur Arnold avait émis l'opinion citée plus haut au sujet d'un cas où l'expert neurologiste local, après un examen soigneux, avait reconnu une incapacité substantielle mais sans symptômes objectifs, et avait en outre mentionné qu'il n'y avait aucune raison de douter de la bonne foi du postulant. On refusa cependant d'accorder une pension, à la suite de la lettre du docteur Arnold. Au cours de cette enquête, la Commission des pensions a exprimé la raison de son refus dans les termes suivants (dossier, p. 2878):—

"s'il y a absence complète de symptômes objectifs, on ne saurait accorder une pension basée sur des symptômes subjectifs seulement."

La commission est d'avis qu'on ne devrait adopter aucune règle arbitraire pour refuser d'admettre une incapacité ne présentant que des symptômes sub-

jectifs. Le principe tendant à accorder une importance prépondérante à l'avis de ceux qui ont examiné personnellement le postulant, en ce qui concerne le degré d'incapacité, devrait être appliqué à tous les cas, qu'il s'agisse de symptômes subjectifs ou objectifs.

#### DÉCISIONS NON SOUMISES AUX COMMISSAIRES DES PENSIONS

La preuve démontre qu'en dernière analyse, après que les faits ont été recueillis, les conditions décrites et les opinions médicales formulées, pour rendre la décision ultime au sujet de l'éligibilité à une pension, il ne faut pas tant de savoir technique et scientifique que de sûreté de jugement et d'habileté à peser la preuve et les probabilités, comme dans le cas des autres tribunaux judiciaires. Il est naturellement nécessaire que ce tribunal ait des conseillers techniques, mais, on ne comprend probablement pas généralement, que dans la plupart des cas la décision est rendue et communiquée aux intéressés par un seul médecin conseil adjoint, dont les fonctions sont nominalement celle d'un conseiller, mais qui dans la pratique exerce des fonctions judiciaires aussi importantes que celles d'un membre de la Commission des pensions.

Il est difficile de savoir si les effets possibles de cette manière de procéder sont bien compris, mais, il est facile de se rendre compte que les intérêts des vétérans et de leurs dépendants, ainsi que ceux de l'Etat, peuvent en souffrir. On a pour but de rendre pleine et entière justice aux vétérans et à leurs dépendants, sans perdre de vue les lourdes obligations qui en résultent et qui représentent déjà des déboursés de plus de trente-cinq millions de dollars par année, avec des engagements pour un grand nombre d'années à venir. Il est donc nécessaire d'exercer un contrôle à ces deux points de vue.

Le paragraphe 3 de l'article 8 de la loi des pensions exige que l'octroi ou le refus d'une pension soit approuvé et vérifié par la signature d'au moins un des commissaires. La preuve soumise à cette commission indique qu'à cause du grand nombre de demandes, le document accordant ou refusant une pension est simplement initialé par un membre de la Commission des pensions; cette approbation se résume à une simple formalité dans la plupart des cas et n'est aucunement l'exercice de la discrétion judiciaire.

Les instructions données comportent que dans les cas où il y a divergence d'opinion entre le médecin examinateur local des pensions et le médecin conseil adjoint du bureau chef, la question doit être soumise à la Commission. En pratique, si le médecin conseil adjoint du bureau chef diffère d'opinion avec le médecin examinateur local, il entame la discussion du cas, par correspondance, avec ce dernier et seuls sont soumis à la Commission les cas où le médecin examinateur persiste dans son opinion. Il arrive souvent que ces discussions entre les fonctionnaires locaux et ceux du bureau chef ne portent pas seulement sur des opinions médicales, mais aussi sur des questions de droit et de fait, et, sans vouloir mettre en doute la bonne foi de l'un ou de l'autre, on peut facilement comprendre que le médecin local hésite et souvent n'est pas suffisamment renseigné pour maintenir son attitude en face des déclarations et de l'opinion du bureau chef.

On a démontré qu'un grand nombre de cas de refus de pension n'ont jamais été soumis à la Commission des pensions, ou à un membre de la Commission. De l'avis de la présente commission, ce sont des cas qui auraient dû être considérés conjointement par au moins deux membres de la Commission et dans lesquels la question du droit à la pension aurait dû être étudiée à un autre point de vue que l'aspect exclusivement médical.

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

La commission est d'avis qu'on aurait dû adopter quelque méthode pour que ces cas difficiles soient portés à l'attention de la Commission des pensions, ou d'au moins l'un de ses membres. Un moyen d'obtenir ce résultat eut été d'exiger que les cas où le médecin conseil adjoint du bureau chef différerait d'opinion avec le médecin examinateur local des pensions en premier lieu, fussent soumis à au moins l'un des membres de la Commission des pensions et que tous les cas de demande de reconsidération d'un refus de pension également renvoyés à au moins un des commissaires.

Il est admis que, vu le personnel restreint de la Commission des Pensions, les membres de ce corps ont pu se trouver dans l'impossibilité physique d'entreprendre l'étude de cas additionnels, mais la preuve indique que la Commission des Pensions a exigé qu'on lui réfère des catégories de cas de moindre importance, de l'avis de la Commission, que ceux que nous discutons. Et tout cas, si l'organisation était insuffisante, on aurait dû faire les représentations nécessaires à cet effet.

#### ASSISTANCE PRÊTÉE AU REQUÉRANT DANS LA REVENDICATION DE SES DROITS

On se plaint de ce que des requérants ont dû faire intervenir une tierce personne ou organisation dans la revendication de leurs droits. On trouve la preuve de cas où une organisation s'est occupée intelligemment et énergiquement d'une réclamation antérieurement rejetée et a finalement réussi; mais la Commission n'est pas prête à déclarer que ceci indique que la Commission des Pensions se trouvait dans le tort. Si cette dernière devait se constituer l'avocat des requérants, on ouvrirait la porte à bien des abus.

La Commission considère que la Commission des Pensions aura à peu près accompli son devoir si elle donne au requérant des renseignements précis et clairs sur les principes d'après lesquels les pensions sont accordées, indique le genre de preuve à produire et, lorsque possible, utilise le personnel disponible pour aider le soldat à réunir et à formuler ces renseignements. Comme on l'a dit ailleurs, dans le cas de refus d'une pension, le requérant a, de plus, droit de savoir exactement ce qui a motivé la décision.

La preuve indique que, dans bien des cas, on n'a pas admis les responsabilités que nous venons d'énumérer. On s'est souvent contenté d'étudier les arguments soumis, sans fournir d'autres renseignements que ceux qui étaient demandés explicitement, et de laisser entendre avec une assurance difficile à comprendre dans certains cas qu'aucune preuve n'avait été produite permettant d'accorder une pension, et laissant au requérant le trouble de découvrir en quoi son cas péchait.

#### POLITIQUE GÉNÉRALE

La Commission, dans l'étude des questions qui font l'objet de cette enquête, n'a pas oublié les difficultés sérieuses qui entourent l'application de la loi. On comprend très bien que les trois membres de la Commission des Pensions ont, chaque année, à décider d'un plus grand nombre de cas, probablement, que toutes les cours supérieures du Canada réunies, et que ces décisions comportent, comme on l'a déjà dit, non seulement la dépense d'immenses sommes d'argent, mais de lourdes obligations pour l'avenir. Il est difficile d'imaginer un corps public qui remplisse un devoir plus fatigant et plus onéreux, demandant toutes les qualités, non seulement d'efficacité et d'honnêteté, mais de jugement sain et de grande sympathie. Nous comprenons également que la Commission des Pensions est constamment encombrée de requêtes qui n'ont aucun mérite, ce qui rend nécessaire l'exercice de la plus grande vigilance dans l'accomplissement de son devoir

envers l'Etat. D'un autre côté, elle doit accorder pleine et entière justice à ceux que la loi doit protéger.

La Commission est d'avis que la politique générale de la Commission des Pensions n'a pas toujours tenu compte de la nature particulière de la législation qu'elle était chargée d'administrer. Non pas, comme on l'a souvent prétendu, qu'il y ait eu préméditation de supprimer les droits des requérants, mais elle a soutenu à maintes reprises et catégoriquement, devant le comité parlementaire de 1922 et dans cette enquête, qu'elle n'avait aucune latitude, qu'il s'agissait d'un point de loi seulement, que les mérites d'un cas et la sympathie n'y comptaient pour rien et qu'on ne tiendrait aucun compte de ce qui s'est dit en Chambre, devant les comités parlementaires ou ailleurs. (Voir le procès-verbal du comité parlementaire de 1922, pp. 398, 401, 407, et le dossier, pp. 424, 1281, 1293, 1295, 1296).

De l'avis de la Commission, les circonstances ne justifiaient pas cette attitude. Dans certains cas, la loi pouvait s'interpréter de différentes manières. La Commission des Pensions était non seulement juge de la loi, mais des faits. Le personnel comptait des membres de la profession médicale, de sorte qu'on n'avait pas à accepter les décisions des médecins du dehors; on pouvait en arriver à des conclusions indépendantes sur les questions médicales suivant que le justifiaient les circonstances. La compétence professionnelle de ses membres lui permettait de donner des instructions à ses médecins consultants et au personnel, à l'effet qu'on pouvait admettre certaines présomptions de faits et tirer certaines conclusions dans des circonstances particulières. Nous avons un exemple, relatif à l'article 25 (3), où des instructions de ce genre furent données, dans lequel on a complètement éludé l'interprétation stricte de la loi. Dans un autre cas, le médecin consultant en chef a déclaré que s'il avait vu le requérant, la décision des médecins aurait été changée, de sorte que le cas ne se trouvait pas absolument conforme à la lettre de la loi (1381-2). Bref, les incertitudes médicales, dans bien des cas, permettaient très souvent de conclure de bonne foi à un fait qui empêchait l'application de l'interprétation juste mais stricte du Statut.

De plus, la Commission des Pensions avait préparé et présenté le Statut, et, à plusieurs reprises, ce dernier avait été publiquement expliqué par ou en présence des représentants de la Commission des Pensions, et sa signification avait été expliquée en Chambre par ceux qui étaient chargés du bill et qui auraient été les premiers à voir à ce que des mesures remédiatrices fussent prises pour corriger ces explications si on les avait trouvées inexactes. La Commission des Pensions constituait le seul tribunal quant à l'interprétation et à l'application du Statut et sa décision était finale.

La Commission est d'avis que, dans ces cas, on aurait dû prendre tous les moyens possibles et justes pour préciser l'esprit de la loi, soit en adoptant, si possible, une interprétation différente de la loi, soit en rendant, lorsqu'on le pouvait, des décisions qui empêchaient la trop stricte application de la loi.

La Commission comprend très bien l'objection légale que l'on pourrait soulever contre cette procédure, mais ce ne serait pas là la première fois que des tribunaux judiciaires auraient cru devoir adopter des moyens semblables à cause de l'objet en vue. De fait, un des points contentieux que l'on a soutenus avec le plus de vigueur en faveur de la Commission des pensions a été, parce que la Commission croyait être soutenue par l'opinion publique dans ce cas, d'interpréter, sans hésitation, que la loi de 1919 incluait les hommes licenciés après la déclaration de la paix, bien que la lettre stricte de la loi les excluait. (Dossier, pages 992-1000, 1033, 1240, 3560, 3567, 3608.)

Vu la nature de la législation, et l'autorité absolue et finale accordée à la Commission des pensions, on pourrait supposer avec raison que personne n'aurait critiqué sa manière de faire et son interprétation de la loi et des faits, comme

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

il était entendu que les circonstances extraordinaires le demandaient, si les contradictions flagrantes entre les explications et l'interprétation légale stricte du statut avaient pu être portées à l'attention du parlement pour plus ample considération.

Si les circonstances étaient telles que l'adoption de l'une ou l'autre direction suggérées étaient impossibles, (et la Commission n'est pas prête à dire que tel était le cas), la Commission des pensions aurait alors été sage de s'adresser aux autorités lorsque des contradictions de ce genre se sont présentées, et de faire éclaircir la situation par les représentants reconnus des groupes importants d'anciens soldats. Rien ne pouvait soulever les soupçons et détruire la confiance plus promptement qu'une interprétation des statuts à l'intérieur de ce qui pouvait être considéré à un certain degré, comme une enceinte judiciaire, interprétation qui, une fois promulguée, a été trouvée contraire non seulement à celle de ceux qui se trouvaient affectés mais de ceux qui se sont occupés de la préparation du statut que l'on a interprété.

Le même raisonnement semblait s'appliquer aux décisions que la Commission des pensions auraient souvent à prendre à mesure que les cas se présentent comportant de nouveaux faits ou des situations différentes. L'adoption de règlements établissant des précédents importants et de portée générale, sans les communiquer à personne autre que le requérant et sans les discuter avec les représentants reconnus des catégories affectées, bien que strictement conforme aux droits légaux de la Commission des pensions, devait avoir pour résultat certain la création de malentendus et pouvait facilement peut-être conduire à des abus.

Vu la nature spéciale du sujet et la méthode de centraliser les décisions, ce n'est pas une attitude rigoureusement judiciaire mais plutôt une coopération sympathique qui est essentielle; et, surtout, il faut éviter toute idée d'indifférence et de dissimulation.

Il faut se rappeler que le statut est entouré de conditions bien différentes de celles qui affectent les droits civils ordinaires qu'accorde le parlement. L'interprétation de la législation générale peut toujours être discutée devant le tribunal qui rend la décision. Ces tribunaux sont convenablement répartis dans toutes les parties du pays. Celui qui réclame une pension est loin d'avoir les mêmes avantages d'exposer personnellement ses droits. Tout requérant qui veut comparaître personnellement, ou par l'entremise de ses représentants, pour exposer ses droits, doit venir à Ottawa.

De plus, les décisions qui découlent des lois générales comportent la considération d'avantages commerciaux relatifs qui ne comptent pour rien dans la question des pensions. La loi concernant les pensions et l'application de cette loi sont toujours basées sur l'intention et le désir d'accorder, sans aucune idée de restriction, toutes les promesses faites spontanément à une époque où le pays et le soldat ne parlaient ni de termes ni de conditions.

## SIXIÈME PARTIE

## CONCLUSION

La Commission a essayé de résumer dans les divers chapitres de ce rapport ses conclusions sur les questions étudiées. Les faits et les circonstances qui les accompagnent sont trop nombreux et trop compliqués pour permettre de les résumer suffisamment sans répéter une grande partie de ce qui a déjà été dit.

Conséquemment, la Commission réfère aux récapitulatifs et aux conclusions que l'on trouvera aux divers chapitres de ce rapport traitant des :

- Plaintes relatives à l'article 11 de la Loi des pensions (deuxième partie);
- Plaintes relatives à l'article 25 (3) de la Loi des Pensions (troisième partie);
- Plaintes relatives à la Loi d'assurance des vétérans (quatrième partie);
- Plaintes relatives à la politique générale et au mode d'administration (cinquième partie).

On se propose maintenant d'exposer les circonstances qui ont entouré l'expédition du télégramme qui fait le sujet de cette enquête et de résumer brièvement, avec les références ci-dessus, les diverses questions que soulève le télégramme.

Depuis quelques années, il était d'usage, à la Chambre des Communes, de nommer un comité parlementaire spécial pour s'occuper des questions de pensions et de rétablissement. M. C. E. MacNeil, secrétaire du bureau chef de l'Association des Vétérans, avait obtenu le privilège d'assister aux séances de ces comités et de rendre témoignages, de faire des suggestions, et, en certains cas, de poser des questions. Les sujets traités se rapportaient surtout à la législation, (à la loi originelle ou à des amendements) relative aux questions qui affectent les vétérans et leurs dépendants. La législation sur les pensions était généralement présentée par la Commission des pensions et il était d'usage, lorsqu'on traitait de questions concernant les pensions, de faire comparaître les membres de la Commission des pensions et leurs représentants devant le comité pour rendre témoignage sur les lois actuelles et pour expliquer l'effet de toute nouvelle législation projetée. M. MacNeil a comparu devant les comités parlementaires spéciaux de 1919, de 1920 et de 1921 et a entendu les déclarations faites et les explications données relativement à la législation que mentionnent les parties précédentes de ce rapport.

M. MacNeil a comparu devant le comité de 1922 comme le représentant officiel et le président du comité législatif de l'Alliance des Vétérans du Dominion comprenant six organisations, savoir, l'Association des Vétérans de la Grande Guerre du Canada, les Vétérans de l'Armée et de la Marine, l'Association des Vétérans tuberculeux, la Grande Armée des Vétérans Unis, la Légion canadienne et les Vétérans impériaux du Canada.

L'Association des Vétérans s'était occupée depuis plusieurs années d'aider les vétérans dans la représentation et la défense de leurs droits à une pension. A l'automne de 1921, l'association a inauguré une campagne de grand nettoyage dans le but de faire un dernier effort pour obtenir au bénéfice de tous les cas qui le méritaient un règlement favorable et final. M. MacNeil a eu à passer en revue des milliers de réclamations et par suite de la correspondance échangée



DOC. PARLEMENTAIRE No 154

relativement à ces cas il a été au courant de la règle de conduite adoptée par la Commission des pensions en tant qu'il a pu s'en rendre compte par la manière que ces réclamations ont été réglées.

Au milieu de l'année 1921, et dans les premiers mois de 1922, le nombre de plaintes des réclamants augmenta sensiblement, et M. MacNeil devint persuadé que la Commission des pensions faisait preuve d'une plus grande sévérité dans l'exercice de ses fonctions. Des cas furent soumis à la Commission des pensions dans le but d'obtenir des décisions précises afin de connaître les principes qui faisaient la base de ses décisions..

On a constaté qu'il était exigé qu'une certaine catégorie d'anciens soldats, et leurs dépendants, se trouvaient dans l'obligation de prouver que l'invalidité ou le décès au sujet duquel la réclamation était faite était "attribuable au service militaire" et non simplement survenu "au cours du service militaire". La partie II du présent rapport contient les détails complets concernant ce qui précède.

La loi de l'assurance des soldats revenus fit naître une autre situation. La coutume avait toujours été suivie d'assurer tout ancien soldat sans égard à l'état de sa santé s'il présentait sa demande avant le 1er septembre 1922, et cela était conforme à la loi, telle que M. MacNeil n'interprétait, de même qu'aux explications données en comité parlementaire lorsque la loi a été adoptée. Vers la fin de 1921, ou au commencement de 1922, M. MacNeil constata, grâce aux plaintes qui lui avaient été adressées, que la Commission des pensions, chargée de l'administration de la loi, imposait de nouvelles conditions; elle exigeait un examen médical pour ceux qui étaient malades, et dans le cas d'un postulant atteint d'une maladie sérieuse, au lieu d'accepter sa demande, elle la référerait au ministre avec la recommandation qu'elle soit refusée. La seule exception à cette règle était faite en faveur du soldat dont les bénéfices proposés étaient actuellement dans un état de dépendance et dont la maladie avait été causée par une invalidité de guerre. La partie IV du présent rapport contient une description complète de la situation en ce qui concerne l'assurance des soldats.

On a constaté aussi ce que l'on a cru être l'adoption d'une nouvelle règle que la Commission des pensions a inaugurée dans les cas des demandes de pension faites par les soldats qui ont fait du service en France et qui lors de l'enrôlement étaient frappés de quelque invalidité. La règle suivie, ainsi que l'A.V.G.G. l'a compris et tel que l'explique une annotation en marge de la loi préparée et distribuée par la Commission des pensions, était celle-ci: lorsqu'un homme a fait du service en France il est pensionnable pour toute invalidité dont il est atteint au moment de sa réforme ou libération à moins qu'il ne soit prouvé que lors de son enrôlement il avait une invalidité qui était alors visible à un profane, était congénitale, ou avait été intentionnellement cachée. La règle soi-disant nouvelle exige que pour avoir droit à une pension cet homme devra établir que son invalidité d'avant-guerre a subi une aggravation au cours du service militaire, et de plus, si après avoir été porté au nombre des pensionnés de guerre ce soldat voyait son invalidité diminuer à un degré tel qu'elle ne serait pas plus prononcée que lors de son enrôlement il perdrait tout droit à sa pension.

Autant que pouvait le savoir M. MacNeil, il n'y existait aucun règlement écrit ou précis relativement à ces changements ou à aucun d'entre eux, et c'est en travaillant activement au règlement des cas individuels qui lui furent confiés qu'il a pu constater ces changements. Au cours de sa mission il s'est rendu compte que non seulement certaines décisions spéciales étaient rendues dans des cas particuliers, mais que, de plus, il semblait y avoir dans la politique suivie

13 GEORGE V, A. 1923

par la Commission des pensions une modification radicale et fondamentale dont il ne pouvait mesurer ou définir le caractère ni l'étendue.

Vers le mois de mars ou d'avril 1922, M. MacNeil eut des entrevues avec la Commission des Pensions et quelques-uns des médecins-conseils adjoints, dans le but d'obtenir une explication définitive sur les agissements de la Commission au point de vue de ce qui lui semblait être une orientation tout à fait nouvelle, mais il déclare que les renseignements obtenus manquaient de certitude et de précision et péchaient du côté de la logique.

Aux mois d'avril et de mai 1922, M. MacNeil se décida à soumettre ces questions à l'attention du comité parlementaire. Et dans le cours du mois de mai il reçut par le courrier un document censé être un règlement de la Commission des pensions édicté le 29 septembre 1921 qui traitait particulièrement de la question des invalidités d'avant-guerre et donnait les termes précis et non équivoques de la règle nouvellement adoptée que l'on vient de discuter. C'était bien la première preuve claire qui venait en sa possession que cette règle avait l'approbation officielle était observée sous l'autorité d'un règlement élaboré et écrit de la Commission. Ce règlement avait été envoyé à l'une des unités pour montrer sur quelle autorité se basaient les quartiers généraux dans le cas d'une décision rendue concernant une demande individuelle, savoir, que l'invalidité d'un soldat ayant été réduite à un degré non supérieur à celui de son invalidité lors de son enrôlement, la pension doit être révoquée. M. MacNeil savait bien que l'opinion générale des médecins est qu'il est pratiquement impossible de faire une distinction entre l'aggravation pendant le service et l'invalidité elle-même, et la règle suivie, ainsi qu'il le comprenait, avait été d'accorder une pension pendant toute la durée de l'invalidité.

M. MacNeil devint persuadé que ce Règlement qui avait été fait huit mois auparavant, mais qui ne lui avait jamais été communiqué, le confirmait dans ses doutes que la Commission procédait à faire des changements d'une manière clandestine. Il s'ouvrit de ses craintes au président du comité parlementaire spécial de 1922, M. Marler, M.P., qui chercha tout le temps à tirer la situation au clair et préparer la voie pour des entrevues entre M. MacNeil et les représentants de la Commission des Pensions.

Au cours de ces entrevues M. MacNeil ne révéla point qu'il connaissait le règlement du 29 septembre 1921, et bien que la question qui était le motif du règlement susdit ait été l'une des principales matières à discuter entre M. MacNeil et les représentants la Commission des Pensions ces derniers n'en firent aucunement mention.

Le 12 juin 1922, M. MacNeil adressa une copie du règlement à M. Marler avec la lettre suivante:

12 juin 1922.

M. HERBERT MARLER, M.P.,  
Président du Comité parlementaire spécial,  
Pensions-Assurance et Rétablissement,  
Chambre des Communes, Ottawa.

MONSIEUR,—J'ai l'honneur d'attirer votre attention sur la copie ci-jointe d'une lettre-circulaire émise par la Commission des Pensions traitant de la question des invalidités d'avant-guerre, etc., et édictant des règlements indiquant un changement de politique.

Notre Association m'a chargé de protester le plus vigoureusement contre le changement de politique indiqué. J'ai déjà eu l'occasion de démontrer au sous-comité des pensions l'effet désastreux de toute politique de cette nature. Nous entretenons le ferme espoir que le comité n'ira pas couvrir de son approbation tout mouvement qui aurait pour effet d'enlever aux anciens soldats des bénéficiaires qui leur étaient déjà assurés.

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

J'ai communiqué par le télégraphe avec tous les commandements provinciaux de notre association et l'opinion générale est unanime que la conduite de la Commission des Pensions aura pour effet de commettre une injustice sérieuse à un grand nombre de ceux qui comptent déjà au nombre des pensionnaires de l'Etat. Sans l'ombre d'un doute c'est là une violation directe de contrat et c'est ainsi que l'interpréteront toutes les unités des anciens soldats organisés.

Des difficultés peuvent se présenter au point de vue d'accorder de nouveaux avantages pour le rétablissement des anciens soldats. Cependant il n'y a assurément aucune justification pour une réduction de cette nature.

Veuillez agréer, Monsieur,  
l'expression de mes sentiments dévoués,

C. G. MACNEIL."

Une copie de cette lettre de même que du Règlement a été aussi envoyée à tous les membres du comité. M. MacNeil avait déjà attiré l'attention du comité sur l'effet de ce qui lui paraissait un changement de politique à cet égard, comme le prouvaient les cas individuels qui lui ont été soumis.

Sur le reçu de la lettre qui précède M. Marler ménagea immédiatement une conférence, à laquelle il assista, entre M. MacNeil et le Médecin-conseil en chef et le secrétaire de la Commission des Pensions, et à cette entrevue les officiers de la Commission des Pensions ont maintenu que le règlement contenu dans la lettre-circulaire n'était qu'une déclaration du principe qui avait toujours été suivi; et M. MacNeil prétendait positivement tout le contraire. Aucune entente n'a été possible et grâce de nouveau aux bons offices de M. Marler une autre entrevue fut proposée entre M. MacNeil et le président de la Commission des Pensions pour le 12 juin dans la soirée.

À cette conférence le président de la Commission des Pensions prit la position positive que la décision contenue dans le règlement en question était la cristallisation de la pratique continuelle de la Commission, et comme M. MacNeil réfrait à ce qui avait été dit devant les comités parlementaires en ce qui concernait leur intention sous ce rapport, le président fit comprendre très expressivement, nous dit M. MacNeil avec ironie, qu'il n'avait pas le moindre à s'occuper de ce qui s'était passé devant les comités parlementaires. Plus tard, M. MacNeil eut positivement connaissance d'au moins trois cas au sujet desquels cette décision avait été directement appliquée, bien qu'il ait obtenu de la bouche du Médecin-conseil en chef la déclaration que la décision à toutes fins que de droit était ineffective parce qu'il ne se trouverait pratiquement jamais un cas où il serait possible de dire, au point de vue médical, tant qu'il subsistera un vestige d'invalidité, que la partie de l'invalidité développée au cours du service est disparue.

Le 14 juin 1922, M. MacNeil fit rapport dans une lettre à M. Marler du résultat peu favorable de son entrevue avec le président de la Commission des pensions. Et c'est dans les détails qu'il s'étend sur ce qu'il considère comme un manque de bonne foi de la part de la Commission des Pensions en ignorant, comme il l'allègue, les garanties qui avaient été données devant les comités parlementaires en ce qui concerne les hommes licenciés des T.E.C., de même que leurs dépendants, maintenant obligés de faire la preuve du décès ou de l'invalidité "attribuable au service" au lieu de prouver simplement que l'invalidité avait été contractée ou le décès était survenu "au cours du service", et aussi relativement aux questions motivant le Règlement du 29 septembre 1921. De plus, M. MacNeil envoya un memorandum contenant des citations prises

13 GEORGE V, A. 1923

dans le procès-verbal des séances des comités parlementaires indiquant ce qui avait été dit et allégué quant à l'application et à l'effet de ces dispositions dans la loi.

M. Marler fit encore un autre effort au cours d'une autre entrevue entre lui-même et les représentants de la Commission des Pensions, mais le résultat a été nul.

De temps à autre M. MacNeil faisait rapport à ceux dont il était le représentant les avisant de la découverte du Règlement du 29 septembre 1921 et des démarches qu'il entreprenait. Apparemment il était convaincu que ses efforts des sessions précédentes en vue d'obtenir certaines mesures favorables aux intérêts des soldats revenus allaient être rendus inutiles par le fait des décisions secrètes de la Commission des Pensions, et vu l'urgence de la situation parce que le comité devait présenter son rapport à la Chambre le lendemain; M. MacNeil crut qu'il ne lui restait plus qu'un seul espoir pour obtenir justice: celui d'une publicité immédiate et retentissante, et il expédia la dépêche télégraphique qui fait le sujet de la présente requête.

Le télégramme a été publié le 15 juin 1922. Immédiatement M. Marler convoqua une autre réunion du comité parlementaire spécial pour le 15 juin au soir; et à cette réunion les questions mentionnées dans la dépêche ont fait le sujet d'une enquête. M. MacNeil a été rappelé pour s'expliquer. Les officiers et les membres de la Commission des pensions ont été aussi appelés. Puis le comité finalement adopta la recommandation de nommer une commission pour faire une enquête sur toute la question.

La masse de renseignements obtenus au cours de cette enquête préliminaire nécessairement brève, mais conduite tout de même de manière à éclaircir les choses, de même que les rapports et les procès-verbaux, au complet, du présent comité parlementaire et des comités antérieurs ont fourni une base solide pour le travail de la présente enquête et du rapport qui en est le résultat.

Reste à indiquer, sans donner de détails ni ajouter des considérants explicatifs, seulement les faits les plus saillants et les principales conclusions concernant les diverses questions mentionnées dans le télégramme. Pour bien saisir notre idée il faut référer aux parties précédentes de ce rapport sans quoi il pourrait en résulter une impression incomplète et peut-être erronée.

M. MacNeil a expliqué au comité parlementaire et à cette Commission que ce qu'il voulait dire par son idée de "complot" et "conspiration" c'était "l'action en commun" de la part de la Commission des pensions et des médecins-conseils adjoints, aux quartiers généraux, à fabriquer des règlements, non communiqués au public, qui portaient préjudice aux droits des anciens soldats. Cependant, ces expressions doivent s'interpréter comme elles le seraient par le public qui les lit, et la Commission considère que les mots "méprisable", "conspiration", "prémédité" et "complot" impliquent une intention malhonnête et des motifs répréhensibles.

Il a été admis dans l'argumentation en faveur de l'A.V.G.G. qu'elle n'avait aucune preuve que la Commission des pensions ait comploté ou machiné, dans le sens défavorable de ces termes, dans le but de déterminer les conditions dont on s'est plaint, mais on a allégué que les circonstances telle que les connaissait alors M. MacNeil le justifiait d'en arriver à la conclusion qu'il a tirée de tous ses renseignements. L'A.V.G.G., dans la défense de ses allégués, prétendait qu'on avait fait preuve d'un "mépris excessif" ou d'une "suprême indifférence" au sujet des droits des soldats. Mais lors même que ces éléments fussent présents ils pourraient comporter une négligence coupable et inqualifiable, mais ils seraient loin de supporter l'imputation contenue dans le télégramme qui exprimait quelque chose de beaucoup plus fort et serait interprété par le public comme

DOC. PARLEMENTAIRE No 154

une accusation que la Commission des pensions avait agi positivement de propos délibéré dans le dessein formel de frauder les anciens soldats et leurs dépendants.

Ainsi qu'on l'a déclaré dans l'introduction au présent rapport la Commission conclut que l'A.V.G.G. n'a pas réussi à prouver ses accusations de conspiration, complot, préméditation ou toute autre imputation d'intention injuste de la part de la Commission des pensions en matière des droits des anciens soldats.

La prétention que certains anciens soldats ont été privés des droits qui leur avait été concédés par le Parlement est soutenue. Voir la partie II du présent rapport. Subordonnément audit renvoi, et simplement dans le but de donner une indication générale, mais non détaillée, de la matière à laquelle il est référé dans cette partie du rapport, on peut dire que les droits censés tomber dans cette catégorie sont ceux de certains hommes et de certains dépendants qui, sous l'autorité de l'article II de la Loi des pensions de 1919, devaient avoir droit à une pension pour invalidité ou décès "survenus au cours du service militaire" lors même qu'ils ne seraient pas "attribuables au service militaire". Il y a aussi certains points dans l'administration générale et dans les méthodes de la Commission des pensions qui ont eu pour effet de porter préjudice aux droits établis des anciens soldats et il en est question dans la partie V du présent rapport.

La prétention contenue dans le télégramme que des "privilèges établis" ont été annulés est justifiée, selon l'opinion de la Commission, par les circonstances décrites ci-après. Cette expression réfère brièvement aux ententes précises concernant l'interprétation des dispositions de la loi ainsi que la manière dont ces mêmes dispositions pourraient être appliquées. Ces ententes avaient été formulées sous la forme d'explications et de garanties données en présence des divers comités parlementaires et au Parlement et reconnues et mises en pratique par la Commission des Pensions. En somme, les lois visées sont l'article II de la Loi des pensions de 1919 et ses modifications de 1920, la Loi de l'assurance des soldats revenus et l'article 25 (3) de la Loi des pensions. Considérons maintenant un peu la situation relativement à chacune de ces lois.

Au sujet de l'article 11 de la Loi de 1919, la Commission des pensions a assumé par erreur une interprétation que la Commission estime comme non justifiée par le statut et qui n'était pas non plus conforme à l'explication qui en a été donnée à la Chambre des Communes. A la suite de cette interprétation elle proposa et fit adopter les modifications de 1920 et laissa entendre que les hommes licenciés des T.E.C. et leurs dépendants ne seraient pas atteints par ces changements; et lorsqu'il fut constaté que la loi portait préjudice à ces droits si on lui donnait une interprétation rigoureuse, la Commission des pensions, possédant toute autorité finale et exclusive concernant la loi et les faits, n'a pas adopté une interprétation, comme elle pouvait le faire, par laquelle ces droits pouvaient être maintenus, ni a-t-elle adopté, dans l'alternative, un autre moyen qui lui restait, celui de soumettre la situation à l'attention de ceux qui possédaient l'autorité voulue pour recourir à telles mesures remédiatrices qui leur sembleraient indiquées, et interpréta et appliqua la loi rigoureusement comme elle s'en croyait justifiée par le texte même du statut, avec le résultat que ces droits ont été abolis. Et en effet, bon nombre de postulants,—et particulièrement des dépendants,—se sont déjà vu refuser une pension et ceux qui sont dans le même cas verront leurs demandes refusées à mesure qu'elles seront présentées. Référer à la Partie II du présent rapport.

En ce qui concerne la Loi de l'assurance des soldats revenus l'effet de ce qu'on a laissé entendre lorsque la loi a été adoptée était que, vu que les demandes pour l'assurance ne seraient plus acceptées après le 1er septembre 1922, les

13 GEORGE V, A. 1923

qualifications concernant l'état de santé seraient ignorées. La publicité entreprise par la Commission des pensions et la règle qu'elle a ultérieurement suivie pendant une période prolongée a été en tout conforme à cette entente. En dépit de ces faits, au mois de janvier 1922, la Commission des pensions crut qu'il était de son devoir—en vue de la perte financière soi-disant inattendue impliquée,—sans aucun avis préalable et sans publicité, de prendre l'initiative et d'insister pour la confirmation d'un règlement exigeant certaines qualifications concernant l'état de santé, ce qui a eu pour effet de faire refuser les demandes d'un grand nombre de postulants qui auraient été éligibles sous l'autorité de l'entente originale. Ce règlement a été ultérieurement approuvé en partie par le ministre, et plus tard certains règlements édictés par la Commission des pensions à l'effet d'établir ce principe d'une manière encore plus générale ont été dans une grande mesure incorporés par le Parlement dans le Statut, mais l'application d'une partie des règlements a été différée de six mois par le Parlement et toute la Loi fut assujettie à un délai d'une année. Voir la Partie IV du présent rapport.

Ce que l'on reproche à la Commission des pensions relativement à l'interprétation de l'article 25 (3) ayant trait aux invalidités d'avant-guerre, c'est qu'elle a, sans avis préalable et en secret, adopté et édicté, le 29 septembre 1921, une résolution contenant une interprétation de l'article susdit. Cette résolution, au point de vue de son interprétation strictement légale a été confirmée par l'opinion subséquemment donnée par le ministère de la Justice en juin 1922. Cette opinion exprimait de plus, la remarque que dans un cas l'interprétation de la Commission des pensions était plus favorable au postulant que ne le justifiait le texte de la loi. Cependant, cette interprétation, faisait exclusion d'une catégorie de postulants qui avait été clairement comprise dans l'explication donnée par le président du comité parlementaire à la Chambre des Communes lorsque la loi fut adoptée en 1919, et qui avait été aussi clairement comprise dans les annotations émises par la Commission des pensions elle-même peu de temps après. Ces annotations émises par la Commission des pensions constituaient la seule autorité sur laquelle était basée l'interprétation de cet article jusqu'au 29 septembre 1921. Mais effectivement, cette interprétation impose une autre restriction en ce qui concerne certains postulants qui ne sont pas exclus sous l'autorité de l'article 25 (3). Cette même interprétation a aussi servi de base à l'imposition d'un autre règlement contenu dans la même résolution qui avait pour effet de restreindre davantage les droits des postulants. Mais on a dû obvier aux conséquences de ce dernier règlement comme le prouvent les instructions qui ont été données ultérieurement. Le règlement du 29 septembre permet d'exclure un grand nombre de cas sur le rapport des médecins. Voir la Partie III du présent rapport.

La déclaration de la Commission des pensions devant les comités parlementaires, savoir, que le postulant avait le bénéfice de tout doute raisonnable, n'est pas conforme aux faits tel que constaté dans une forte proportion des cent et quelques cas soumis à la Commission d'enquête. Voir la Partie V du présent rapport. D'autres cas mentionnés dans la preuve indiquent que l'expression "visible", dans les exceptions à l'article 25 (3), serait effectivement interprétée par la Commission des pensions comme devant exclure une catégorie plus nombreuse de cas que ne le comportait la définition qu'elle avait donnée elle-même de ce mot devant les comités parlementaires. Voir la Partie III du présent rapport.

Subordonnément à ce qui est exprimé ci-après la prétention qu'il y a eu "dissimulation délibérée de règlements secrets concernant les pensions et l'assurance en violation directe des intentions du Parlement" n'est pas soutenue.

## DOC. PARLEMENTAIRE No 154

La question de préméditation a déjà été réglée dans la négative. Le mot règlements est pris dans son sens large comprenant les déclarations et les décisions de principe et de règle. Dans un sens, les règlements concernant la Loi de l'assurance des soldats revenus et l'article 25 (3) de la Loi des pensions étaient d'un caractère secret sans toutefois impliquer une dissimulation représentable. Dans certains cas individuels les décisions étaient rendues en se basant sur les principes posés dans ces règlements, mais sans référence à l'existence de règlements eux-mêmes. Le caractère secret de ces règlements résultait du fait des considérations suivantes: (a) On enlevait ainsi toute occasion d'entendre les représentations qui pouvaient être faites en faveur des classes qui seraient atteintes par ces règlements avant leur adoption; (b) ces règlements et ces décisions ont été adoptées avant d'avoir la certitude que leur signification et leur application avaient été comprises d'une manière générale et uniforme permettant aux postulants d'avoir une connaissance exacte des principes d'après lesquels cas étaient envisagés; (c) on n'a pas donné à ces règlements la publicité que la Commission d'enquête estime comme étant essentielle dans les circonstances, surtout en vue du fait que ces règlements constituaient des réserves et des restrictions apportées aux principes généraux plus larges de l'interprétation et des règles auxquelles on avait donné une grande publicité.

Le tout tendait à entourer l'administration de la Loi des pensions d'une atmosphère de secret et de mystère génératrice de malentendus et de suspicion. Quant à établir que ces règlements constituent "une violation directe de l'intention du Parlement", la Commission ne peut arriver à cette conclusion, entendue comme législation, pour ce qui touche à l'article 25 (3). En matière de la Loi d'assurance des Vétérans, la Commission juge que, malgré l'existence de pouvoirs discrétionnaires relatifs à un refus à apposer aux demandes dans des cas individuels au fur et à mesure de leur soumission, l'existence d'un usage général prescrivant un examen médical et en faisant une condition de priorité à la mise à l'étude d'une certaine catégorie de cas futurs, ne concordant pas avec les intentions du Parlement telles qu'indiquées dans le statut. Allusion est faite aux parties trois et quatre de ce rapport.

La preuve justifie l'allégation que la "pratique" de la Commission des pensions a été "dénudée de sympathie" dans son attitude, sur la nature des fonctions de la Commission des pensions, par une interprétation et une application strictes de la loi, de même que par le développement graduel de ce que l'on pourrait appeler les empiètements sur des droits et avantages censément établis et par des déclarations générales ouvertes de principe et par l'usage. Allusion est faite aux parties deux, trois et quatre de ce rapport. L'absence de sympathie apparaît également dans les exigences imposées aux candidats dans un certain nombre des cas examinés, si tant est que l'on puisse les considérer comme typiques relativement à l'attitude générale adoptée, ou rien n'est venu montrer que ces cas constituent des exemples exceptionnels de décisions erronées. L'expression "sympathie" ne veut pas dire, chez les membres de la Commission, une sentimentalité pouvant obnubiler le jugement mais bien un exercice de ce jugement qui ne perd de vue ni l'esprit ni la lettre d'une législation de cette nature. La question a été développée dans la partie cinq de ce rapport auquel il est fait allusion, à l'endroit où est désignée l'attitude que la Commission considère comme juste, où se trouve également discutée la nature des fonctions de la Commission des pensions, en sus de celles du tribunal judiciaire ordinaire.

L'allégation à l'effet qu'il existait une "tentative délibérée" de la part de la Commission des pensions à l'effet de "déguiser les faits devant le comité parlementaire" n'est pas approuvée. On confond évidemment ce qui s'est produit au sein du comité parlementaire avec les incidents survenus au sein de conférences sans caractère officiel, alors qu'il s'est fait des déclarations à l'effet que

la minute du 29 septembre 1921 ne changeait rien à l'usage établi. Mais vu la variété des idées entretenues sur ce qu'était en réalité l'ancien usage, si tant est qu'il en existât; vu également la diversité des avis exprimés (erronément, cependant, au dire de la Commission) sur le pauvre effet de cette minute, la Commission considère que les déclarations faites à ces conférences sans caractère officiel l'avaient été de bonne foi. Allusion est faite à la partie cinq de ce rapport.

L'allégation que des "droits basiques" ont été affrontés ne constitue qu'une répétition des allégations déjà examinées.

La preuve maintient la prétention qu'il y a eu "sévérité croissante" à partir du milieu de l'année 1921, mais cela ne comporte pas nécessairement une sévérité "injuste", et il fallait s'attendre à plus de prudence à mesure que la période entre la fin de la guerre et la demande de pension tirait à sa fin. La preuve d'une sévérité croissante se trouve surtout dans la manière d'agir de la Commission des pensions, dans sa stricte interprétation du statut, et dans le fait qu'elle a méconnu le principe sur lequel on s'est basé pour adopter cette législation. Toutes ces questions sont étudiées dans les parties deux, trois et quatre et, quant aux questions auxquelles on a fait allusion, elles sont pleinement étudiées dans la partie cinq de ce rapport.

Tandis que rien ne justifie les accusations de mauvaise foi et le langage exagéré employé dans le télégramme, à la lumière de la preuve maintenant entre nos mains, le télégramme a été publié après une accumulation de circonstances qui auraient bien pu avoir fait naître la conviction que l'on avait inauguré secrètement un système tendant à méconnaître les droits. La Commission croit que le télégramme a été publié de bonne foi et en dernière ressource à la suite d'efforts prolongés dans le but de faire maintenir ou de restituer ces droits ou ces privilèges soi-disant reconnus.

D'un autre côté, on a déjà fait allusion aux lourdes responsabilités de la Commission des pensions. Il est évident qu'elle n'avait absolument rien à gagner en refusant les pensions. Elle aurait pu s'attirer de la popularité et rendre sa besogne plus facile en prenant une attitude moins déterminée et moins zélée et en suivant un programme moins sévère. La Commission est convaincue que la Commission des pensions a agi de bonne foi et dans l'exercice de ce qu'elle croyait être son devoir. Ce qui se prête à une forte critique de la part de la Commission c'est le fait que la Commission des pensions a accordé trop d'importance à l'idée que ce devoir était (comme elle le dit dans son factum) celui d'un dépositaire de fonds publics. Cette fonction n'était, après tout, que secondaire au devoir de la Commission en tant que gardienne des droits et des bénéfices que le Canada voulait accorder aux anciens soldats et à leurs dépendants. Tandis que, dans certains cas, il était difficile de déterminer l'étendue exacte de ces droits et de ces bénéfices à l'aide de la loi elle-même, il existait des motifs sérieux que, de l'avis de la Commission et pour les raisons déjà données, la Commission des pensions n'aurait pas du négliger.

Finalement, pour récapituler l'opinion de la Commission quant aux *mesures remédiatrices*.

1. *Relatives à l'article 11 de la Loi des pensions*, la Commission est d'avis que l'on devrait adopter une mesure permettant:—

- (a) Le paiement de pensions aux dépendants des membres licenciés des forces expéditionnaires dans les cas où le décès s'est produit depuis le 1er septembre 1920 et est attribuable au service. Cette catégorie comprendra automatiquement les dépendants qui se sont vus refuser une pension à cause de l'erreur dans la date de la déclaration de la paix; et il ne faut pas oublier que si la mort est due à une invalidité qui n'a pas duré pendant toute la guerre, et si on accepte la recommanda-



DOC. PARLEMENTAIRE No 154

tion qui suit quant aux "cas de récidive", les dépendants, dans ces cas, devraient avoir droit à une pension et on devrait prendre des dispositions à cet effet.

- (b) Le paiement de pensions dans tous les "cas réels de récidive" que l'on a refusés (pourvu que l'article 13 ne les exclut pas), et l'adoption d'une politique précise pour l'avenir relativement à ces cas, basée sur une période déterminée (d'après l'avis médical) pendant laquelle on peut raisonnablement dire que toutes les invalidités attribuables au service auraient dû apparaître. Il semble que l'article 13 de la loi, fixant la limite de temps pour les demandes de pensions a été adopté dans ce but.

2. *Relatives à l'article 25 (3) de la Loi des pensions.*

- (a) Vu le doute dans lequel se trouve la Commission à savoir si l'interprétation que l'on trouve dans le procès-verbal de la Commission des pensions du 29 septembre 1921 (exigeant le droit à une pension en vertu de l'article 11 avant d'y avoir droit en vertu de l'article 25 (3), était de fait prévue et voulue lors de l'adoption du statut, la Commission est d'avis que l'effet de cette interprétation devrait être porté à l'attention du Parlement pour qu'il prenne les mesures qui conviennent;

- (b) La Commission croit, en outre, que, vu les circonstances précédemment exposées relativement à l'application de la section B du procès-verbal du 29 septembre 1921, tous les cas tombant sous l'empire de l'article 25 (3) dans lesquels la pension a été discontinuée pour la raison que l'aggravation ou l'augmentation d'invalidité résultant du service a cessé ou est disparue, devraient être révisés et réglés conformément à la décision formulée dans les instructions générales du 26 juin 1922.

3. *Relativement à la Loi d'assurance des vétérans:*—La Commission est d'opinion qu'on devrait prendre des dispositions pour:—

- (a) Réviser toutes les propositions dont on aurait disposé différemment si la recommandation du comité parlementaire de 1920, approuvée par la Chambre des Communes, avait été suivie (cette recommandation suggérait, qu'en l'absence de fraude, la police entre en vigueur dès le moment de l'approbation de la proposition et la réception de la prime), et pour la révision, de ces cas se fasse comme si les règlements mentionnés dans ladite recommandation avaient été formulés et appliqués;
- (b) Réviser toutes les propositions rejetées depuis l'inauguration de la pratique mentionnée dans la lettre de la Commission des pensions adressée au ministre, le 16 janvier 1922, et jusqu'au 1er juillet 1922, excepté dans les cas de blessures volontaires, de conduite immorale ou de proposition frauduleuse, et d'émettre des police dans tous ces cas;
- (c) Payer l'assurance, dans le cas des propositions affectées par les recommandations (a) et (b), dont le proposant est décédé, tout comme si la police avait été émise et délivrée du vivant du proposant.

Le tout est respectueusement soumis.

J. L. RALSTON,

*Président.*

WALTER McKEOWN,

*Commissaire.*

A. E. DUBUC,

*Commissaire.*