

COURT OF APPEAL OF
NEW BRUNSWICK



COUR D'APPEL DU
NOUVEAU-BRUNSWICK

68-11-CA

J.D. IRVING, LIMITED (SUSSEX SAWMILL)

APPELLANT

- and -

WAYNE DOUTHWRIGHT and WORKPLACE
HEALTH, SAFETY AND COMPENSATION
COMMISSION

RESPONDENTS

J.D. Irving, Limited (Sussex Sawmill) v. Wayne
Douthwright and Workplace Health, Safety and
Compensation Commission, 2012 NBCA 35

CORAM:

The Honourable Justice Turnbull
The Honourable Justice Richard
The Honourable Justice Green

Appeal from a decision of the Appeals Tribunal of
the Workplace Health, Safety and Compensation
Commission:
April 18, 2011

History of case:

Decision under appeal:
20115997 (Re), 2011 CanLII 21992 (NB WHSCC)

Preliminary or incidental proceedings:
N/A

Appeal heard:
October 18, 2011

Judgment rendered:
April 5, 2012

Reasons for judgment:
The Honourable Justice Richard

J.D. IRVING, LIMITED (SCIERIE DE SUSSEX)

APPELANTE

- et -

WAYNE DOUTHWRIGHT et COMMISSION
DE LA SANTÉ, DE LA SÉCURITÉ ET DE
L'INDEMNISATION DES ACCIDENTS AU
TRAVAIL

INTIMÉS

J.D. Irving, Limited (scierie de Sussex) c. Wayne
Douthwright et Commission de la santé, de la
sécurité et de l'indemnisation des accidents au
travail, 2012 NBCA 35

CORAM :

L'honorable juge Turnbull
L'honorable juge Richard
L'honorable juge Green

Appel d'une décision du Tribunal d'appel de la
Commission de la santé, de la sécurité et de
l'indemnisation des accidents au travail :
Le 18 avril 2011

Historique de la cause :

Décision frappée d'appel :
20115997 (Re), 2011 CanLII 21992 (NB WHSCC)

Procédures préliminaires ou accessoires :
S.O.

Appel entendu :
Le 18 octobre 2011

Jugement rendu :
Le 5 avril 2012

Motifs de jugement :
L'honorable juge Richard

Concurred in by:
The Honourable Justice Turnbull
The Honourable Justice Green

Souscrivent aux motifs :
L'honorable juge Turnbull
L'honorable juge Green

Counsel at hearing:

Avocats à l'audience :

For the appellant:
Matthew R. Letson

Pour l'appelante :
Matthew R. Letson

For the respondents:
Daniel P.L. Leger and Joël Michaud,
for Wayne Douthwright

Pour les intimés :
Daniel P.L. Leger et Joël Michaud,
pour Wayne Douthwright

David M. Norman, Q.C.,
for Workplace Health, Safety and Compensation
Commission

David M. Norman, c.r.,
pour la Commission de la santé, de la sécurité et de
l'indemnisation des accidents au travail

THE COURT

LA COUR

The appeal is dismissed with costs of \$3,000.

L'appel est rejeté avec dépens dont le montant est
fixé à 3000 \$.

The judgment of the Court was delivered by

RICHARD J.A.

I. Introduction

[1] Simply stated, the question raised in this appeal is whether retirement benefits paid under the *Canada Pension Plan*, R.S.C. 1985, c. C-8, are to be deducted from compensation benefits paid to a worker under the *Workers' Compensation Act*, R.S.N.B. 1973, c. W-13. Pursuant to s. 38.11(9) of the *Workers' Compensation Act*, the answer would have to be in the affirmative if such retirement benefits are: (1) supplement benefits; (2) from an employment-related source; and (3) paid for the same period during which compensation is paid. While the Workplace Health, Safety and Compensation Commission alleges these criteria are met, the Appeals Tribunal has consistently rejected this interpretation and overturned the Commission's decisions. In my view, the Appeals Tribunal has been correct all along (see *20064425 (Re)*, 2006 CanLII 63244 (NB WHSCC); *20085086 (Re)*, 2008 CanLII 59269 (NB WHSCC); *20095276 (Re)*, 2009 CanLII 26300 (NB WHSCC); *20105513 (Re)*, 2010 CanLII 27153 (NB WHSCC); *20105574 (Re)*, 2010 CanLII 45819 (NB WHSCC); *20105575 (Re)*, 2010 CanLII 33938; *20105726 (Re)*, 2010 CanLII 81885 (NB WHSCC); and *20105740 (Re)*, 2011 CanLII 3062 (NB WHSCC)).

II. Factual Background

[2] The underlying facts of this case are simple and uncontested. Wayne Douthwright was injured on October 18, 2002, in the course of his employment with J.D. Irving Ltd. (Sussex Sawmill) ("JDI"). His claim for benefits under the *Workers' Compensation Act* was accepted, and he eventually became entitled to long-term disability benefits, which he started receiving on August 24, 2009, in the amount of \$766.00 per month. After turning 60 years of age, Mr. Douthwright opted to collect CPP retirement benefits at a diminished rate, as is his right under the *Canada Pension Plan*.

These benefits, in the amount of \$547.07 per month, began in September 2009. In June 2010, the Commission informed Mr. Douthwright his long-term disability compensation benefits would be reduced by the amount of his retirement benefits, and that he would have to reimburse the Commission for overpayments. Mr. Douthwright appealed this decision to the Appeals Tribunal established under the *Workplace Health, Safety and Compensation Commission Act*, S.N.B. 1994, c. W-14, and his appeal was allowed. His employer, JDI, now appeals that decision to this Court.

III. The Appeal Tribunal's Decision

[3] In a unanimous decision reported as *20115997 (Re)*, 2011 CanLII 21992 (NB WHSCC), delivered on April 18, 2011, the Appeals Tribunal allowed Mr. Douthwright's appeal against the Commission's decision to reduce his monthly long-term compensation by the amount received in CPP retirement benefits. The Appeals Tribunal decision centered on the meaning of s. 38.11(9), which reads as follows:

38.11(9) Notwithstanding subsection (2), where a worker has not received remuneration from the employer or any income replacement or supplement benefit from the employer or from an employment-related source in respect of the injury or recurrence of the injury for a period of time after the injury or recurrence of the injury that is equivalent to three working days and where the worker commences to receive compensation under subsection (2), there shall be payable to the worker only that portion of compensation which, when combined with the amount of any remuneration received by the worker from the employer or any income replacement or supplement benefit received by the worker from the employer or from an employment-related source, does not exceed eighty-five per cent of the worker's pre-accident net earnings calculated for the same period of time as that during which compensation is paid.

38.11(9) Nonobstant le paragraphe (2), lorsqu'un travailleur n'a pas reçu de rémunération de son employeur ou de revenu de remplacement ou de prestation de supplément de son employeur ou d'une source liée à son emploi relativement à la lésion ou à la réapparition de la lésion pendant une période qui suit la lésion ou la réapparition de la lésion qui correspond à trois jours de travail et lorsque le travailleur commence à recevoir l'indemnité prévue au paragraphe (2), le travailleur ne doit recevoir que la partie de l'indemnité qui, combinée au montant de toute rémunération reçue de son employeur ou de tout revenu de remplacement ou de toute prestation de supplément reçue de son employeur ou d'une source liée à son emploi, ne dépasse pas quatre-vingt-cinq pour cent des gains nets avant l'accident du travailleur calculés pour la même période que celle pendant laquelle l'indemnité est payée.

[4] The Appeals Tribunal applied the modern principle of statutory interpretation, recognized in *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, [1998] S.C.J. No. 2 (QL), which requires one to read the words of an enactment “in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament” (para. 21). Using this approach, the Appeals Tribunal concluded that, throughout s. 38.11(9), the term “in respect of the injury or recurrence of the injury” should qualify the terms “remuneration from the employer or any income replacement or supplement benefit from the employer or from an employment-related source” (p. 8). In the Appeals Tribunal’s view, any other interpretation would result in making a worker a “‘funder’ of his/her own workers’ compensation” (p. 8). Applying the decision of the Supreme Court in *Clarke v. Clarke*, [1990] 2 S.C.R. 795, [1990] S.C.J. No. 97 (QL), the Appeals Tribunal concluded that CPP retirement benefits “do not qualify as ‘supplemental benefits’ as [these constitute] income earned prior to the compensable injury and not ‘in respect of the injury or recurrence of the injury’” (p. 9).

[5] The Appeals Tribunal turned to Commission Policy No. 21-215, which reads in part as follows:

2.0 Supplements to Compensation

Injured workers may also receive remuneration from sources other than WorkSafeNB at the same time they are receiving compensation benefits. The *WC Act* refers to this as receiving a supplement to compensation.

The *WC Act* requires WorkSafeNB to reduce loss of earnings benefits so that the combination of compensation benefits and remuneration received does not exceed 85% of the injured worker’s pre-accident net earnings.

Supplements to compensation include:

- Any remuneration from the accident employer such as salary, wages, and overtime pay;

- Any income replacement or supplement benefit from the accident employer such as vacation pay, sick leave benefits, and employer sponsored disability benefits; and/or
- Any income replacement or supplement benefit from the employer and/or an employment-related source such as employer or union retirement pensions and Canada Pension Plan retirement benefits. [Emphasis added by the Appeals Tribunal.] [p. 9]

[6]

The Appeals Tribunal explained that it is not bound to apply Commission policies that conflict with the *Workers' Compensation Act*, and in particular noted the statement in *D.W. v. Workplace Health, Safety and Compensation Commission and Via Rail Canada Inc.*, 2005 NBCA 70, 288 N.B.R. (2d) 26, where Robertson J.A., for the Court, observed that “[i]t is trite law that Commission policies are non-binding and that it is the responsibility of the Appeals Tribunal, and ultimately this Court, to rule on the proper interpretation of the *Act*” (para. 4). On this basis, the Appeals Tribunal concluded that Policy 21-215 expands the meaning of s. 38.11(9) of the *Act* by including sources of income, such as CPP retirement benefits, that are not “in respect to the injury” (p. 10). In reaching this conclusion, the Appeals Tribunal noted the difference between the retirement benefits at issue in this case and the type of benefits, known as CPP disability benefits, contemplated in s. 38.91(1) of the *Act*, which provides the following:

38.91(1) Any compensation or benefits payable by the Commission under section 38.11 or 38.2 to a worker shall be reduced by the same proportion of the amount the worker receives under the *Canada Pension Plan* with respect to the injury or recurrence of the injury, that the estimated loss of earnings bears to the average net earnings.

38.91(1) Toute indemnité ou prestation payable à un travailleur par la Commission en vertu de l'article 38.11 ou 38.2 doit être réduite dans la même proportion du montant que celui-ci reçoit du *Régime de pensions du Canada* relativement à la lésion ou réapparition de la lésion de la même façon que le montant estimatif de la perte de gains réduit le salaire moyen net.

[7] In the end, the Appeals Tribunal concluded as follows:

The proper section to be applied by the Commission in respect to CPPR [Canada Pension Plan Retirement] benefits is subsection 38.91(1) of the *Act*. The deduction of the appellant's retirement benefits is improper as the pension is paid for a period not related to the time of the compensable injury. To deduct the pension is contrary to law and would be patently unfair. As the Appeals Panel is bound to follow applicable law, the appeal is, therefore, allowed retroactive to September 1, 2009. [p. 11]

IV. Issues

[8] JDI raises three grounds of appeal:

1. The Appeals Tribunal erred in law in its interpretation and application of subsection 38.11(9) of the *WC Act* by concluding that Canada Pension Plan retirement benefits do not qualify as supplemental benefits;
2. The Appeals Tribunal erred in law in determining that subsection 38.91(1) of the *WC Act* bars the deduction of Canada Pension Plan retirement benefits from loss of income benefits received by workers under the *WC Act*;
3. The Appeals Tribunal erred in law in determining that Workplace Health Safety and Compensation Commission Policy No. 21-215 [...] contravenes the *WC Act* and is therefore inoperative in respect of its requirement that Canada Pension Plan retirement benefits be deducted from loss of income benefits received by workers under the *WC Act*.

[9] The Commission does not take issue with any of the grounds of appeal. In particular, the Commission maintains the Appeals Tribunal was bound to follow the Commission's Policy No. 21-215, which specifically states that CPP retirement benefits are a supplement to compensation. Only Mr. Douthwright opposes the appeal, arguing the Appeals Tribunal did not err in its conclusion.

V. Arguments Advanced on Appeal

[10] It is common ground that the questions raised in this appeal are questions of law and that the applicable standard of review is correctness. I agree and therefore will say no more on this topic.

[11] It is also common ground that the governing interpretive principles are those outlined in *Rizzo & Rizzo Shoes*, as set out in para. 4 above, and in s. 17 of the *Interpretation Act*, R.S.N.B. 1973, c. I-13, which provides as follows:

17 Every Act and regulation and every provision thereof shall be deemed remedial, and shall receive such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of the object of the Act, regulation or provision.

17 Toute loi, tout règlement et toute disposition de ceux-ci sont réputés réparateurs et doivent faire l'objet de l'interprétation large, juste et libérale, la plus propre à assurer la réalisation de leurs objets.

[12] While the parties may agree on the standard of review and on the governing interpretive principles, it is at this juncture they part company. JDI and the Commission argue the Appeals Tribunal misinterpreted and misapplied those principles, while Mr. Douthwright says otherwise. In outlining their respective positions below, I may borrow liberally from their respective written submissions.

A. *The Appellant – J.D. Irving Ltd. (Sussex Sawmill)*

[13] JDI submits CPP retirement benefits are “supplement benefits” within the meaning of that term in s. 38.11(9) of the *Workers’ Compensation Act*. The scheme of s. 38.11, JDI argues, is to provide a baseline level of benefits at 85% of the worker’s lost earnings, from which certain deductions must be made in accordance with the section. According to JDI, s. 38.11(9) is better understood when it is broken down into the following parts: (1) a qualifying section; (2) an entitlement section; and (3) an operation section.

[14] JDI says the qualification section consists of the following:

38.11(9) Notwithstanding subsection (2), where a worker has not received remuneration from the employer or any income replacement or supplement benefit from the employer or from an employment-related source in respect of the injury or recurrence of the injury that is equivalent to three working days ...

[15] According to JDI, s. 38.11(9) is triggered if, for a period of three or more days, a worker does not receive: (1) remuneration from the worker's employer; (2) any income replacement or supplement benefit from the employer in respect to the injury or recurrence of the injury; or (3) any income replacement or supplement benefit from an employment-related source in respect of the injury or recurrence of the injury. The compensation scheme envisaged by s. 38.11 makes it clear, the argument continues, that workers' compensation benefits are secondary to any other illness or disability benefits otherwise available to the worker. Therefore, it is only once any illness or disability benefits otherwise available to the worker have been exhausted, and a further three days have passed, that the worker becomes eligible for compensation benefits. JDI submits it follows the "disqualifying income replacement or supplement benefit" must be in respect of the injury. Once qualification is established, then, according to JDI, the remainder of s. 38.11(9) becomes effective.

[16] Under JDI's interpretative approach, the proposition that follows the qualification section in s. 38.11(9) is also a type of qualification section. This proposition is captured in the words: "and where the worker commences to receive compensation under subsection (2)." Subsection (2) contains the provision that entitles the worker to compensation "in an amount equal to eighty-five percent of the estimated loss of earnings." JDI calls this proposition the entitlement section of s. 38.11(9), and submits that the balance of s. 38.11(9) is therefore triggered once qualification is established by application of the qualification section and the entitlement section.

[17] In its dissection of s. 38.11(9), JDI calls the remainder of the provision the operative section. This is the part of the provision that says what happens once a worker qualifies and becomes entitled to benefits. It provides as follows:

[...] there shall be payable to the worker only that portion of compensation which, when combined with the amount of any remuneration received by the worker from the employer or any income replacement or supplement benefit received by the worker from the employer or from an employment-related source, does not exceed eighty-five percent of the worker's pre-accident net earnings calculated for the same period of time as that during which compensation is paid.

[18] JDI points to the similarity in language between the qualification and the operative sections of s. 38.11(9) and especially highlights the absence of the qualifier "in respect of the injury" in the operative section. It follows, the argument goes, that while the income replacement or supplement benefit that might disqualify a worker from becoming entitled to workers' compensation had to be monies available "in respect of the injury", once the worker qualifies and becomes entitled, the calculation of the compensation payable to the worker must include any remuneration, income replacement or supplement benefit, whether or not it is received as a result of the incurred injury.

[19] In its decision in the present case, the Appeals Tribunal read into the operative section the qualifier "in respect of the injury or recurrence of the injury"; words that are clearly not in the third section of s. 38.11(9). JDI argues the Appeals Tribunal therefore erred in law. According to JDI, CPP retirement benefits constitute a supplement benefit from an employment-related source that must be deducted regardless of the fact these benefits are not triggered by any injury. JDI submits CPP retirement benefits so qualify because in order to receive them one must have been employed. Thus, they are "employment-related." JDI points to dictionary definitions of "benefit", which includes "a public assistance program", and "supplement", which means "something added to complete a thing or make up a deficiency", and then argues employment-related CPP retirement benefits must therefore be a supplement benefit because they are part of a

public assistance program and are “designed to supplement existing income, retirement savings plans or other legislated social assistance plans.”

[20] JDI supports its position with a historical analysis of workers’ compensation legislation, including Committee studies that formed the basis for many of the current provisions in the *Act*. According to JDI, the purpose of s. 38.11(9) is to allow “for the full integration of insurance benefits and social security benefits available to the injured worker with the Workers’ Compensation benefits received by that worker.” This ensures, so the argument goes, that an injured worker will not receive any greater income while injured than he or she would have received had he or she been working.

[21] With regard to the second ground of appeal, JDI submits the Appeals Tribunal erred in concluding that s. 38.11(9) cannot be meant to apply to CPP retirement benefits because the legislation has made specific provision for CPP disability benefits but none for retirement benefits. Recall that s. 38.91(1) specifically provides for a reduction of compensation “by the same proportion of the amount the worker receives under the *Canada Pension Plan* with respect to the injury or recurrence of the injury.” JDI suggests the Appeals Tribunal effectively applied the maxim *expressio unius est exclusio alterius* in finding that the required deduction of CPP disability benefits precludes deduction of CPP retirement benefits, but submits this to have been an error because of the provisions of s. 38.11(9) that require deduction of supplement benefits.

[22] As for the third ground of appeal, JDI says the Appeals Tribunal was bound by and required to apply Policy 21-215. The Policy is said to have a “rule-based character” that was binding on the Appeals Tribunal and, therefore, required it to uphold the Commission’s decision to deduct CPP retirement benefits. At the very least, JDI argues, the Commission’s interpretation of s. 38.11(9) was owed deference.

B. *The Workplace Health, Safety and Compensation Commission*

[23] The Commission's arguments essentially echo those of JDI. The Commission argues s. 38.11(9) has two basic purposes: (1) to establish a worker's qualification to receive compensation; and (2) to impose a cap on compensation equal to 85% of the worker's pre-accident net earnings. According to the Commission, this cap is calculated by taking into account monies the worker may receive in the form of remuneration from his employer, any income replacement payments from either the employer or an employment-related source, or any supplement benefit from either the employer or an employment-related source. In the Commission's view, CPP retirement benefits fall in this last category, which is why they were included in Policy 21-215. The Commission points to s. 34(1) of the *Workers' Compensation Act* and claims to have "exclusive jurisdiction to examine into, hear and determine all matters and questions arising under [Part I]" of the *Act*, which includes the determination of compensation and the establishment of policy interpreting its enabling legislation.

C. *Wayne Douthwright*

[24] Mr. Douthwright frames the appeal in somewhat different terms than the other two parties. According to him, the three grounds of appeal essentially raise but one main question, which is whether CPP retirement benefits are "supplement benefits" within the meaning of that term in s. 38.11(9) of the *Workers' Compensation Act*. If so, he says the appeal then raises the secondary question of how CPP retirements benefits are "to be equitably apportioned for the benefit of the injured worker and the employer fund."

[25] Mr. Douthwright invokes principles of statutory interpretation that the other parties do not consider. Pointing to *Rizzo & Rizzo Shoes*, he emphasizes the following:

It is a well established principle of statutory interpretation that the legislature does not intend to produce absurd consequences. According to *Côté, supra*, an interpretation can be considered absurd if it leads to ridiculous or

frivolous consequences, if it is extremely unreasonable or inequitable, if it is illogical or incoherent, or if it is incompatible with other provisions or with the object of the legislative enactment (at pp. 378-80). Sullivan echoes these comments noting that a label of absurdity can be attached to interpretations which defeat the purpose of a statute or render some aspect of it pointless or futile (Sullivan, *Construction of Statutes, supra*, at p. 88). [para. 27]

[26] Reference is also made to *Canada (Attorney General) v. Consolidated Canadian Contractors Inc.*, [1998] F.C.J. No. 1394 (C.A.) (QL), in which Robertson J.A. (now with this Court) noted that “the ‘golden rule’ which directs that the grammatical and ordinary sense of words need not be adhered to if their meaning leads to a ‘repugnance’ or ‘inconsistency’ with the rest of the instrument, or to an ‘absurdity’” (para. 27).

[27] On the question of interpretive principles, Mr. Douthwright adds that statutes must be “construed purposively in their entire context and in light of the scheme of the *Act* as a whole with a view to ascertaining the Legislature’s true intent” and that the words of a statute are to be read “harmoniously with the scheme of the *Act*, the object of the *Act*, and the intention of [the Legislature]”. In support, he invokes *Nanaimo (City) v. Rascal Trucking Ltd.*, 2000 SCC 13, [2000] 1 S.C.R. 342 and *Beaulieu v. Province of New Brunswick*, 2003 NBCA 92, 266 N.B.R. (2d) 338.

[28] Mr. Douthwright’s argument then turns to the *Canada Pension Plan*, on the premise that, to properly interpret s. 38.11(9) of the *Workers’ Compensation Act*, it is important to understand the nature of CPP benefits. Mr. Douthwright notes that the *Canada Pension Plan* has been administered by the Federal Government since 1964, but that it is controlled by the provinces, which must approve all significant amendments to the legislation. If there was to be full integration in the manner JDI and the Commission call for, then, according to Mr. Douthwright, mention of it should be made in both statutes. However, there is no mention of this as a public policy objective.

[29] There is, however, an exception with respect to CPP disability benefits. It is found in s. 80.1 of the *Canada Pension Plan*, which contemplates reaching agreements

for apportionment of payments between CPP disability benefits and other benefits paid through a federal or provincial government program “that provides for periodic payments to persons in respect of accidents, injuries, illnesses and occupational diseases”, such as workers’ compensation benefits. Such an agreement to apportion CPP disability and workers’ compensation benefits would avoid what is called “double-dipping” and would be fair to both the pension plan and the compensation regime. A policy decision to apportion CPP disability benefits and workers’ compensation benefits would ensure that one plan is not effectively used to fund the other. However, New Brunswick is not a party to any such agreement. Mr. Douthwright emphasizes that there is no similar provision with respect to apportionment between CPP retirement benefits and other government regimes.

[30] According to JDI, workers’ compensation benefits are secondary to any other illness or disability benefits available to the worker and these other benefits must be exhausted before a worker becomes entitled to compensation (i.e., the qualification section). The sources of these other benefits, according to JDI’s interpretation, include “any income replacement or supplement benefit from [...] an employment-related source in respect of the injury or recurrence of the injury.” Mr. Douthwright answers this argument by asking the following question: If CPP benefits of any kind were meant to be captured by this language, would not all injured employees be required to make application for and, if accepted, exhaust CPP disability benefits before becoming entitled to workers’ compensation? One would think so. Yet, there is no such pre-requisite.

[31] Mr. Douthwright also notes that the *Workers’ Compensation Act* makes specific reference to the CPP in matters of: (1) employee contribution (s. 38.11(12), s. 38.11(13), s. 38.2(4), s. 38.2(4.3), s. 38.52(2), s. 38.52(3), s. 38.6(3) and s. 38.6(4)); (2) guaranteed supplement following age 65 as compensation for no contribution to CPP while on long-term disability (s. 38.21(1)); (3) alternative to guaranteed supplement following age 65 as compensation for no contributions to CPP while on long-term disability (s. 38.22(14), s. 38.54(10) and s. 38.7(6)); (4) burial expenses (s. 38.5); (5) CPP disability (s. 38.91(1), s. 38.91(1.01) and s. 38.91(1.1)); and (6) upgrading of pensions

(s. 48(2)). However, nowhere is there any mention of set-off of CPP retirement benefits in the manner JDI and the Commission propose.

[32] In its arguments, JDI submits that the operative section of s. 38.11(9) allows for the full integration of insurance benefits and social security benefits available to the injured worker with the workers' compensation benefits. Mr. Douthwright replies that s. 38.11(9) relates to "employment related sources" not to "social security benefits." He points to the decision of this Court in *Roussel-Landry v. Workplace Health, Safety and Compensation Commission*, 2005 NBCA 83, 289 N.B.R. (2d) 94, in which Deschênes J.A. stated as follows:

The obvious intent in subsection 38.11(9) is to make sure that the amount of compensation payable by the Commission for a given period of time, combined with all other remuneration received from the employer for the same period, does not exceed 85% of the worker's net earnings before his or her accident. [para. 12]

[33] Mr. Douthwright emphasizes the Court's qualification of all other remuneration as having been received "from the employer". So clearly, CPP retirement benefits would not fall into that category. It follows that, unless they can be characterized as being "any income replacement or supplement benefit [...] from an employment-related source", these benefits could simply not have been contemplated in s. 38.11(9). On this point, Mr. Douthwright refers to Wilson J.'s reasons in *Clarke v. Clarke, supra*, where, in the context of the division of marital property, the Court had to address the nature of pension benefits. The Court held a pension was a marital asset and characterized it as analogous to a savings account as it consists of "funds comprising income diverted from the date on which it was earned" (para. 39). The pension in question in *Clarke* was one under the *Canadian Forces Superannuation Act*, R.S.C. 1970 c. C-9, which required mandatory contributions from the employee, which the employer then matched. Ruling as it did, the Court specifically held as follows:

Pension benefits are not "income" in the traditional sense, i.e. payments for present work, nor are they income to be

earned in the future. They are benefits earned throughout the period of the pension. By the time of maturation the earning period is in the past. Hart J.A. stated it this way in Lawrence -- pensions "are in reality schemes for saving which divert present income to future use in times of peril or when the ability to earn income has passed" (p. 143). A pension is created by earlier savings which give rise to future benefits. In this sense it is like an insurance plan or any other savings scheme, structured or otherwise, which would be considered matrimonial property. Thus, to characterize the pension benefits in this case as income is to disregard the nature of pensions and place form ahead of substance with resultant unfairness. [para. 60]

[34] Mr. Douthwright continues his argument by highlighting that there is no universal requirement to commence drawing CPP retirement benefits until age 65 (when the case was argued the legislation was expected to change to provide for an even later age). A contributor to the CPP can elect to draw benefits before age 65, although the benefits are reduced by 0.5% for every month before age 65. Thus, a person who elects to draw CPP retirement benefits at age 60 will receive an amount that is reduced by 30%. Surely, if there was legislative intent to fully integrate CPP retirement with workers' compensation, there would be a requirement for all recipients of workers' compensation benefits to draw CPP retirement benefits. Without such a requirement, the result creates unfairness and absurdity.

[35] The effect of interpreting s. 38.11(9) as proposed in Policy 21-215 would effectively discriminate between compensation-qualifying workers aged 60 to 65 on the basis of whether or not they have elected to collect CPP retirement benefits before age 65. Those who have not would lose nothing. But those who have will lose their CPP retirement benefits between the moment they elect and the time they reach age 65, when compensation payments end. In that interval, they will be directly contributing to the compensation fund. This result, according to Mr. Douthwright, flies in the face of the intent of the workers compensation regime, which is that it be employer-funded. Mr. Douthwright rhetorically asks: where is the logic in a "large and liberal construction and interpretation" of s. 38.11(9) that would impact only a sub-section of individuals?

[36] Mr. Douthwright's next argument focuses on the equities of the situation. The workers' compensation regime is not one designed out of "employer benevolence or gratuity for employees." It is a regime that modified the common law in a manner that employees gave up their right to pursue civil remedies and the potential for full indemnity in exchange for administrative ease and labour harmony associated with a system based on partial indemnity. The argument is that if there is going to be a deviation from the well-articulated equities of the workers' compensation regime, it should be one that is expressly contemplated by the Legislature. However, there is no indication that the Legislature ever intended that "some injured employees would concede thousands of dollars in savings to the employer fund while other similarly injured employees would have their savings shielded." As Mr. Douthwright points out, "[i]t is the definition of inconsistent that [he] lives disabled on \$766 per month (contributing \$547.07 a month to the employer fund and diminishing the CPP he would have received at 65) only to learn that similarly aged employees with vested interests in the same benefits can shield those savings." In his view, this "represents an inequitable and absurd interpretation of legislation that was intended for his benefit."

[37] Mr. Douthwright says that if it were found that there are in fact two competing sensible interpretations of s. 38.11(9), the one favouring him must prevail. After all, he says, the Commission has express statutory authority to propose legislative amendments to the *Workers' Compensation Act*.

[38] Alternatively, Mr. Douthwright argues that if it were found that CPP retirement benefits are supplement benefits from an employment-related source, these benefits must also be considered in defining "pre-accident earnings." As he puts it, if CPP retirements benefits come from an "employment-related source for the purpose of set-off, [they] must be an employment-related source for the purposes of determining the best representation of the pre-accident earnings of the worker." He concludes this argument by stating that "if the legislature intended anything with respect to the 'full-integration' of CPP [retirement benefits], it intended apportionment between the relevant parties, not the injured employee's gratuitous supplement to the employer fund."

VI. Analysis

[39] I have extensively set out the arguments made on appeal because credit should be given where credit is due. In this case, I give full credit to Mr. Douthwright for raising compelling arguments supporting the Appeals Tribunal's decision. I agree with most of his arguments. I especially agree with his position that the interpretation both JDI and the Commission propose would produce absurd consequences, would be extremely unreasonable and inequitable, and is simply not consistent with the legislative intent. I also give credit to the Appeals Tribunal for consistently overturning the Commission when CPP retirement benefits have been deducted from workers' compensation payments. With respect, I consider wholly untenable the position put forth by JDI and supported by the Commission, which is reflected in the impugned portion of Policy 21-215.

[40] Before turning to the first ground of appeal and determining whether CPP retirement benefits should be deducted from compensation payments under the *Workers' Compensation Act*, I will address the other two grounds.

[41] In the second ground of appeal, JDI alleges the Appeals Tribunal erred in determining that s. 38.91(1) of the *Workers' Compensation Act* "bars" the deduction of CPP retirement benefits from workers' compensation loss of income benefits received by workers. This ground is without merit, because the Appeals Tribunal made no such determination. The Appeals Tribunal concluded the reach of Policy 21-215 "contradicts the intention of the legislation by attempting to include other sources of income [in particular CPP retirement benefits]" (p. 10). Having reached this conclusion, the Appeals Tribunal merely pointed out that s. 38.91(1) of the *Workers' Compensation Act* provides for the deduction of CPP disability benefits, and that this type of benefit is "for the same period during which compensation is paid." Nowhere in the Appeals Tribunal's decision does it state that s. 38.91(1) bars the deduction of CPP retirement benefits as alleged in JDI's second ground of appeal. The reference to s. 38.91(1) is merely pointing out the

obvious: the *Act* makes specific provision for deduction of CPP disability benefits but makes no reference at all to deducting CPP retirement benefits.

[42] Regarding the third ground of appeal, both JDI and the Commission submit the Appeals Tribunal was bound by and required to apply Policy 21-215 and both argue that, in any event, the Appeals Tribunal erred in not giving deference to the Commission's interpretation of s. 38.11(9). Both these propositions blatantly ignore this Court's unequivocal decisions to the contrary.

[43] In *D.W. v. New Brunswick*, Robertson J.A. could not have made it much clearer when he stated as follows:

[...] the law is clear that neither this Court nor the Appeals Tribunal is bound by Commission policies (see *Green v. Workplace Health, Safety and Compensation Commission (N.B.)* (1998), 201 N.B.R. (2d) 93 (C.A.) at para. 14; *Melanson v. Workers' Compensation Board (N.B.)* (1994), 146 N.B.R. (2d) 294 (C.A.); *Dwyer v. Workplace Health, Safety and Compensation Commission (N.B.)* (1996), 179 N.B.R. (2d) 348 (C.A.) and *Myles v. Workplace Health, Safety and Compensation Commission (N.B.)* (1996), 181 N.B.R. (2d) 183 (C.A.)). Ultimately, it is the responsibility of this Court to interpret the provisions of the legislation in a manner that is in keeping with interpretative principles.
[Emphasis added.] [para. 34]

There is no room for confusion in that statement: the Appeals Tribunal is not bound by Commission policies. The rationale for this should be self-evident: a policy directive cannot amend the *Workers' Compensation Act* and the Appeals Tribunal is bound to apply the *Act*. This was made clear in *VSL Canada Ltd. v. Workplace Health, Safety and Compensation Commission and Duguay et al.*, 2011 NBCA 76, 376 N.B.R. (2d) 292, where Drapeau C.J.N.B. pointed out as follows:

Although there is nothing inherently objectionable about Commission policies, they must be formulated, interpreted and applied in a manner that is harmonious with the *WC Act*, as interpreted by this Court. As Mitchell, J.A. observed

in *Dowling*, an administrative body such as the Commission lacks the mandate to alter the *WC Act* "by its own policy initiative". Commission policies that "advance the aims of the legislation are permissible but the Commission cannot usurp the function of the Legislature by making policy which has the effect of altering the statute" (para. 7). Those observations fully accord with the views on point expressed in *D.W. v. Workplace Health, Safety and Compensation Commission and Via Rail Canada Inc.* at para. 25, per Robertson J.A. for the Court. [para. 48]

[44] As for whether the Appeals Tribunal is required to apply a standard of review that affords deference to the Commission and to its Policy, one would think that this, too, is answered by the statement in *D.W.* If the Appeals Tribunal is not bound by Commission policies, it follows that it is not bound by the Commission's application of an untenable policy. While it may ultimately be the responsibility of this Court to interpret the provisions of the legislation, questions of law that come to this Court necessarily come through the Appeals Tribunal. The only exception would be the rare case when the Commission invokes s. 23(7) of the *Workplace Health, Safety and Compensation Commission Act* in order to state a case for the opinion of the Court. The usual path, pursuant to which matters come before the Court of Appeal through the Appeals Tribunal, would be rendered redundant if the Appeals Tribunal did not get to pass judgment on the correctness of a Commission policy. In any event, the *Workplace Health, Safety and Compensation Commission Act* leaves no doubt on the matter. It gives the Appeals Tribunal extensive powers to render a decision upon the real merits of the case. Moreover the Appeals Tribunal must, upon application of any person that might be affected by the decision, receive evidence and hear representations.

[45] As this Court stated in *Gray v. Workplace Health, Safety and Compensation Commission (N.B.)* (1996), 181 N.B.R. (2d) 25, [1996] N.B.J. No. 324 (C.A.) (QL), the Appeals Tribunal "has original powers to determine matters afresh" (para 5). The reason for this is self-evident: the Commission does not generally hold a hearing before making decisions that affect workers or employers. This case is a prime

example. The Commission learned Mr. Douthwright was receiving CPP retirement benefits, applied Policy 21-215, and subtracted those benefits from the compensation being paid to him. In the letter informing him of this decision, Mr. Douthwright is told he can appeal to the Appeals Tribunal. Only then is he entitled to call evidence and make representations, if he wishes. Considering the previous decisions of the Appeals Tribunal on the deduction of CPP retirement benefits, it is not surprising that Mr. Douthwright chose to proceed before the Appeals Tribunal by what was called a “paper review”. The fact there was no actual hearing is of no moment. In my view, it would simply defy logic, not to mention it would also be contrary to the express provision of s. 21(9) of the *Workplace Health, Safety and Compensation Commission Act*, if the Appeals Tribunal was not required to determine the matter “upon the real merits of the case” and was instead obliged to consider a matter on any standard less than one of correctness.

[46] In support of their positions, both JDI and the Commission invoke *Sciberras v. Workers’ Compensation Board (Man.)*, 2011 MBCA 30, [2011] M.J. No. 109 (QL). In that case, the Manitoba Court of Appeal, citing its earlier decision of *Winnipeg (City) v. Manitoba (Workers’ Compensation Board)*, [1997] M.J. No. 645 (C.A.) (QL), upheld the Board’s right “to determine as a matter of policy the criteria to be applied in determining whether the defined circumstances [for providing compensation] have been met” (para. 61). *Sciberras* involved an apprentice ironworker who suffered a compensable injury that resulted in permanent disability and who applied for an increase of his benefits based on loss of probable earning capacity. Relying on a policy, the Workers Compensation Board of Manitoba rejected the application on the grounds that the claimant was not an apprentice in a trade or occupation within the scope of a particular provision of the *Workers Compensation Act*, C.C.S.M. c. W200. An appeal to the Board’s Appeal Commission was dismissed. However, that decision was set aside on judicial review on the grounds that the policy upon which the decisions of the Board and Commission were based “goes farther [...] than the Legislature contemplated or allowed” (para. 24). On appeal to the Manitoba Court of Appeal, the administrative decisions were restored. The Court stated that the Board’s policies should be subject to deference and that a reasonableness standard should apply on the issue of whether a policy is

inconsistent with the *Act*. The reason for this is that the Board has “exclusive jurisdiction to determine the loss of earning capacity resulting from an accident [and, thus] the Policy relating to compensation and how the loss of earning capacity of apprentices is to be determined are subject to the privative clause” (para. 82).

[47] *Sciberras* has no application here. In that case, the Manitoba Court expressly stated that “if the Policy is inconsistent with the *Act*, it cannot be a valid policy” (para. 86), and that is the very issue that arises in the present case. Even if deference were owed in this case, one would be required to ask to whom it was owed. Section 34 of the *Workers’ Compensation Act* contains a privative clause that gives certain exclusive jurisdiction to the Commission, but the final authority as to the Commission’s decisions rests with the Appeals Tribunal. Section 21(1) of the *Workplace Health, Safety and Compensation Commission Act* leaves no ambiguity in this regard. It provides a final right of appeal to the Appeals Tribunal, notwithstanding any provision of the *Workers’ Compensation Act*. Moreover, s. 21(11) provides as follows:

21(11)Any decision, determination, direction, declaration, order, interim order or ruling of, or any act or thing done by a panel of the Appeals Tribunal shall be a decision, determination, direction, declaration, order, interim order or ruling of, or an act or thing done by the Commission.

21(11)Toute décision, directive, déclaration, ordonnance, ordonnance provisoire, ordre ou tout jugement d’un comité du Tribunal d’appel ou tout acte ou toute chose qu’il a accompli, constitue une décision, directive, déclaration, ordonnance, ordonnance provisoire ou un jugement de la Commission, ou un acte ou une chose qu’elle a accompli.

[48] This provision highlights the absurdity of the Commission’s position in this appeal. As the final administrative determination of the issue, the decision of the Appeals Tribunal is the “decision [of] the Commission”, yet the Commission supports the Appellant’s position. The Commission is arguing against its own decision.

[49] In summary, the law in this Province is clear. The Appeals Tribunal is the final administrative decision-maker on the question of the proper remuneration to be paid

to Mr. Douthwright and it is not bound by Commission policies. This is determinative of the third ground of appeal.

[50] All this brings us to the first ground of appeal: whether the Appeals Tribunal erred in ruling that Mr. Douthwright's CPP retirement benefits should not be deducted from his compensation benefits. Note that I frame the question broader than does JDI, which asserts that the Tribunal erred in concluding that CPP retirement benefits do not qualify as supplement benefits. The reason for this is that the characterization of impugned benefits as a supplement benefit is only one of the criteria for deduction under s. 38.11(9) of the *Workers' Compensation Act*.

[51] This Court has already addressed the intent and scope of s. 38.11(9). In *Roussel-Landry*, a worker was owed vacation time and statutory holiday pay that had accumulated under the scheme of a collective agreement during the period the worker was absent from work as a result of a workplace injury and while she was receiving compensation benefits. The worker refused to accept her employers' payment until after she had returned to work. The question before the Appeals Tribunal, and later before this Court, was whether this amount could nevertheless be deducted from compensation benefits. Both answered in the affirmative. The Appeals Tribunal ruled as follows:

In this case, the appellant 'received' from her employer an employment-related amount for the same period for which she was receiving compensation from the Commission. The fact that she did not accept payment before she returned to work does not prevent subsection 38.11(9) from applying because the provision does not impose a time limit during which the amount should or should not be paid. All that is required is that the amount be paid, that it be an employment-related benefit and that it be for the same period during which compensation is paid.

[Emphasis added.] [para. 7]

[52] This decision was upheld on the correctness standard. Giving the Court's reasons, Deschênes J.A. noted as follows:

In short, the Appeals Tribunal was right in ruling that subsection 38.11(9) [TRANSLATION] "does not impose a time limit during which the amount [i.e., the remuneration] should or should not be paid" and that the conditions that must be met to allow the Commission's compensation or benefits to be reduced are the following, namely, that [TRANSLATION] "[remuneration from the employer] be paid ... and that it be for the same period during which compensation is paid". [Emphasis added.] [para. 13]

[53] In reaching that conclusion, this Court stipulated that "[t]he obvious intent in subsection 38.11(9) is to make sure that the amount of compensation payable by the Commission for a given period of time [...] does not exceed 85% of the worker's net earnings before his or her accident" (para. 12). (Emphasis added.)

[54] Although in *Roussel-Landry* the payment in question was remuneration from the employer, it could well have been income replacement or supplement benefits. The criterion that the payments be "for the same period of time as that during which compensation is paid" is one that is independently set out in s. 38.11(9). It relates to either remuneration from the employer or to income replacement or supplement benefits from either the employer or an employment-related source.

[55] Applying *Roussel-Landry*, the framework for determining whether amounts are to be deducted under s. 38.11(9) of the *Act* in order to achieve the section's intent that the amounts the worker receives do not exceed 85% of the worker's net earnings before the accident is the following:

1. Is the amount sought to be deducted either:
 - a) remuneration received from the employer;
 - b) income replacement received from either the employer or an employment-related source;
or,
 - c) a supplement benefit received from either the employer or an employment-related source? AND,

2. Was the amount received paid for the same period during which compensation is paid?

[56] With respect to CPP retirement benefits, I am of the view that both of these questions would be answered in the negative. The reason for this is found in the Supreme Court of Canada's decision in *Clarke*.

[57] Although *Clarke* was a case involving a pension under the *Canadian Forces Superannuation Act* that required the Court to determine whether pension payments should be considered marital assets, the Court's analysis regarding the nature of pension benefits has broader application. The Supreme Court determined that "[p]ension benefits are not 'income' in the traditional sense, i.e. payments for present work, nor are they income to be earned in the future. They are benefits earned throughout the period of the pension [...] '[...] in reality schemes for saving which divert present income to future use in times of peril or when the ability to earn income has passed' [...]. A pension is created by earlier savings which give rise to future benefits. In this sense it is like an insurance plan or any other savings scheme, structured or otherwise [...]" (para. 60).

[58] Therein lies the whole answer to this appeal. A pension is like a savings plan. It is not a supplement, which, according to the definition JDI put forth is "[s]omething added to complete a thing, make up for a deficiency, or extend or

strengthen the whole.” CPP retirement benefits are available at age 60, independent of whether one receives compensation or not and independent of whether one stops working or not. An individual who qualifies can opt for early benefits at a reduced rate, not to make up for a deficiency in his or her salary, but as of right, whether the salary continues in its entirety, as is the case if the individual continues to work, or not.

[59] There is no support for the proposition that when one considers the ordinary meaning of “supplement benefit” in the context of the legislation and the scheme of the *Workers’ Compensation Act*, one would conclude the Legislature intended for injured workers to deplete their savings before qualifying for compensation. Our Court has already said in *Roussel-Landry* that “[t]he obvious intent in subsection 38.11(9) is to make sure that the amount of compensation payable by the Commission for a given period of time [...] does not exceed 85% of the worker’s net earnings before his or her accident” (para. 12) (emphasis added). The intent is to put the worker in the position that the only loss resulting from a workplace accident will be 15% of the worker’s net earnings. It is not to force a worker to access his or her savings before becoming entitled to the 85% balance.

[60] Moreover, the Supreme Court makes it clear that pension benefits are not monies received for the same period during which compensation is paid. A pension is earned before the benefits are drawn. Pension benefits do not constitute income received “for” the same period during which compensation is paid. They are benefits deriving from a previous period of time when the worker and the employer invested in the pension.

[61] JDI and the Commission simply ignored the requirement identified in *Roussel-Landry* that the amount sought to be deducted has been paid for the same period during which compensation is paid. According to their interpretation, one would look not at when the income was earned, but rather at when it was paid. This is illustrated by the position they take regarding registered retirement savings plans. In *20105513 (Re)*, the worker had accumulated an RRSP by making contributions that were then matched by the

employer. The Commission took the view that the portion contributed by the employer was remuneration received from the employer and it mattered not that it had been earned before the worker was injured. If he drew on the RRSP while receiving compensation, the employer's portion would have to be deducted. With respect, this position is absurd and flies in the face of the Supreme Court's logic in *Clarke*. The RRSP belongs to the worker and the employer's contributions were part of remuneration for past work. It defies logic to think that when a worker draws on those funds that are already his or hers, compensation benefits that are meant to provide him or her with 85% pre-accident net earnings will be correspondingly reduced. Fortunately, the Appeals Tribunal reversed the Commission's decision in *20105513 (Re)*. Nevertheless, on this appeal, the Commission argued the Appeals Tribunal had erred.

[62] I simply cannot conceive how it might have been the intent of the Legislature in enacting s. 38.11(9) to reduce compensation payments when a worker draws on his or her savings, whether it is in the form of money in a savings account, funds held in an RRSP, a vested pension or CPP retirement benefits. None of any such monies drawn would be meant to supplement the 85% of the pre-accident net earnings the worker is entitled to receive under the *Workers' Compensation Act*, and none would constitute monies received for the same period during which compensation is paid.

[63] In my view, the Appeals Tribunal was correct to hold that an injured worker should not become "a 'funder' of his/her own workers' compensation." This is exactly what would have happened to Mr. Douthwright if the Commission's decision had not been overturned. Such an outcome would be contrary to the scheme of the *Workers' Compensation Act* pursuant to which benefits are "employer funded." This construction of s. 38.11(9) does not require any straying from the principles of statutory interpretation outlined in *Rizzo & Rizzo Shoes*. In fact, it is the very application of those principles that inescapably leads to this construction.

[64] Moreover, this construction of s. 38.11(9) avoids the absurd consequences and the unreasonable or inequitable result that would otherwise prevail. It is

inconceivable that the Legislature intended that one injured worker who elects to collect CPP retirements benefits early, at a reduced rate, would see his or her compensation benefits reduced, while another, in the exact same circumstances, who elects to collect those benefits at the full rate at age 65, would lose nothing. Surely, if there were to be full integration of social benefits in the manner JDI and the Commission call for, there would be a universal requirement for injured workers to opt for early retirement benefits under the *Canada Pension Plan*. Yet, no such requirement is found anywhere in the *Workers' Compensation Act*. On the other hand, provision is made for CPP disability benefits. This is not surprising because these benefits are not retirement benefits and, when an injured worker qualifies, that worker is paid for the same period during which compensation is paid. Therefore, the Appeals Tribunal's interpretation of s. 38.11(9) is congruous with the provision made for CPP disability benefits.

[65] I am in full agreement with Mr. Douthwright's arguments on the equities of the situation as summarized in paragraph 36 of this decision. He is quite justified to point out that the workers' compensation regime is not one designed out of "employer benevolence or gratuity for employees." As he says, it is a regime that modified the common law in a manner that employees gave up their right to pursue civil remedies and the potential for full indemnity "in exchange for administrative ease and labour harmony associated with a system based on partial indemnity." I agree with him that if there is to be a deviation from the well-articulated equities of the workers' compensation regime, it should be one that is expressly stated by the Legislature. He is correct in stating that there is no indication that the Legislature ever intended that some injured employees would give up thousands of dollars in savings to the employer fund while other similarly injured employees would have their savings shielded. As he points out, it is not logical that he lives disabled on \$766 per month, contributing his CPP retirement benefits of \$547.07 to the compensation fund and at the same time diminishing the CPP he would have received at 65 had he simply opted not to take the retirement benefits early. All this while similarly aged workers with vested interests in the same benefits can shield those savings. That this would result in "an inequitable and absurd interpretation of legislation that was intended for his benefit" is an understatement. Add to this that the Commission

wants to reduce his compensation benefits by the amount of his CPP retirement benefits, but refuses to consider those benefits as part of his pre-accident earnings, and the proposition certainly transcends the border into the realm of the ridiculous.

[66] Even if I could have somehow been convinced that CPP retirement benefits were a “supplement benefit” and that they were amounts paid for the same period during which compensation is paid, I would not necessarily agree that CPP retirement benefits are from an “employment-related source” within the meaning of that term in s. 38.11(9). Considering my disposition of the appeal on the basis that they are neither a supplement benefit nor paid for the same period during which compensation is paid, I need not pursue that analysis any further.

[67] In my view, the Appeals Tribunal was quite correct in its determination that the compensation payable to Mr. Douthwright under the *Workers’ Compensation Act* is unaffected by the CPP retirement benefits he receives.

VII. Disposition

[68] For these reasons, I would dismiss the appeal. At the hearing, counsel for Mr. Douthwright informed us he was not seeking any extraordinary amount of costs. In light of this, I would award Mr. Douthwright costs in the amount of \$3,000.00. Considering the Commission’s position on this appeal, I would make both the Commission and JDI responsible to pay these costs.

LE JUGE D'APPEL RICHARD

I. Introduction

[1] Pour dire les choses simplement, la question soulevée dans le présent appel consiste à déterminer si les prestations de retraite versées en vertu du *Régime de pensions du Canada*, L.R.C. 1985, ch. C-8, doivent être déduites des indemnités d'accident du travail qu'un travailleur reçoit en application de la *Loi sur les accidents du travail*, L.R.N.-B. 1973, ch. W-13. Aux termes du par. 38.11(9) de la *Loi sur les accidents du travail*, il faudrait répondre par l'affirmative si ces prestations de retraite sont : (1) des prestations de supplément, (2) reçues d'une source liée à l'emploi et (3) versées pour la même période que celle pendant laquelle l'indemnité est payée. Bien que la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail allègue que ces critères sont remplis, le Tribunal d'appel a systématiquement rejeté cette interprétation et infirmé les décisions de la Commission. À mon avis, le Tribunal d'appel a toujours eu raison (voir *20064425 (Re)*, 2006 CanLII 63244 (NB WHSCC); *20085086 (Re)*, 2008 CanLII 59269 (NB WHSCC); *20095276 (Re)*, 2009 CanLII 26300 (NB WHSCC); *20105513 (Re)*, 2010 CanLII 27153 (NB WHSCC); *20105574 (Re)*, 2010 CanLII 45819 (NB WHSCC); *20105575 (Re)*, 2010 CanLII 33938; *20105726 (Re)*, 2010 CanLII 81885 (NB WHSCC); et *20105740 (Re)*, 2011 CanLII 3062 (NB WHSCC)).

II. Contexte factuel

[2] Les faits qui sous-tendent la présente instance ne sont pas compliqués et ne sont pas contestés. Le 18 octobre 2002, Wayne Douthwright a été blessé dans le cadre de l'emploi qu'il occupait auprès de la J.D. Irving, Limited (scierie de Sussex) (« JDI »). Sa demande de prestations présentée en vertu de la *Loi sur les accidents du travail*, a été acceptée et il a par la suite eu droit à des indemnités d'invalidité de longue durée de 766 \$

par mois qu'il a commencé à toucher le 24 août 2009. Lorsqu'il a atteint l'âge de 60 ans, M. Douthwright a choisi de toucher des prestations de retraite du RPC à taux réduit, comme le *Régime de pensions du Canada* lui en donne le droit. Ces prestations, dont le montant est de 547,07 \$ par mois, ont commencé à lui être versées en septembre 2009. En juin 2010, la Commission a informé M. Douthwright que ses indemnités d'invalidité de longue durée seraient réduites du montant de ses prestations de retraite et qu'il devrait rembourser le trop-perçu à la Commission. M. Douthwright a interjeté appel de cette décision devant le Tribunal d'appel établi en vertu de la *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail*, L.N.-B. 1994, ch. W-14, et son appel a été accueilli. Son employeur, JDI, porte maintenant cette décision en appel devant notre Cour.

III. Décision du Tribunal d'appel

[3] Dans une décision unanime répertoriée sous l'intitulé *20115997 (Re)*, 2011 CanLII 21992 (NB WHSCC), qui a été rendue le 18 avril 2011, le Tribunal d'appel a accueilli l'appel que M. Douthwright avait interjeté contre la décision de la Commission de réduire ses indemnités d'invalidité de longue durée du montant de ses prestations de retraite du RPC. La signification du par. 38.11(9), dont voici le texte, était au cœur de la décision du Tribunal d'appel :

38.11(9) Notwithstanding subsection (2), where a worker has not received remuneration from the employer or any income replacement or supplement benefit from the employer or from an employment-related source in respect of the injury or recurrence of the injury for a period of time after the injury or recurrence of the injury that is equivalent to three working days and where the worker commences to receive compensation under subsection (2), there shall be payable to the worker only that portion of compensation which, when combined with the amount of any remuneration received by the worker from the employer or any income

38.11(9) Nonobstant le paragraphe (2), lorsqu'un travailleur n'a pas reçu de rémunération de son employeur ou de revenu de remplacement ou de prestation de supplément de son employeur ou d'une source liée à son emploi relativement à la lésion ou à la réapparition de la lésion pendant une période qui suit la lésion ou la réapparition de la lésion qui correspond à trois jours de travail et lorsque le travailleur commence à recevoir l'indemnité prévue au paragraphe (2), le travailleur ne doit recevoir que la partie de l'indemnité qui, combinée au montant de toute rémunération reçue de son employeur ou de tout revenu de

replacement or supplement benefit received by the worker from the employer or from an employment-related source, does not exceed eighty-five per cent of the worker's pre-accident net earnings calculated for the same period of time as that during which compensation is paid.

remplacement ou de toute prestation de supplément reçue de son employeur ou d'une source liée à son emploi, ne dépasse pas quatre-vingt-cinq pour cent des gains nets avant l'accident du travailleur calculés pour la même période que celle pendant laquelle l'indemnité est payée.

[4] Le Tribunal d'appel a appliqué le principe moderne d'interprétation législative, décrit dans l'arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, [1998] A.C.S. n° 2 (QL), qui prescrit qu'il faut lire les termes d'une loi « dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur » (par. 21). En ayant recours à cette démarche, le Tribunal d'appel a conclu que dans tout le texte du par. 38.11(9), l'expression « relativement à la lésion ou à la réapparition de la lésion » devrait qualifier les termes « rémunération de son employeur ou [...] revenu de remplacement ou [...] prestation de supplément de son employeur ou d'une source liée à son emploi » (p. 8). Selon le Tribunal d'appel, toute autre interprétation aurait pour effet de faire du travailleur un « bailleur de fonds » qui finance ses propres indemnités pour accident du travail » (p. 8). Appliquant la décision de la Cour suprême dans l'arrêt *Clarke c. Clarke*, [1990] 2 R.C.S. 795, [1990] A.C.S. n° 97 (QL), le Tribunal d'appel a conclu que les prestations de retraite du RPC [TRADUCTION] « ne constituent pas des “prestations de supplément” car [elles représentent] un revenu gagné avant la survenance de la lésion indemnisable et non “relativement à la lésion ou à la réapparition de la lésion” » (p. 9).

[5] Le Tribunal d'appel s'est penché sur la politique n° 21-215 de la Commission qui se lit en partie comme suit :

2.0 Suppléments à l'indemnité

Les travailleurs blessés peuvent également recevoir une rémunération d'autres sources que Travail sécuritaire NB en même temps qu'ils reçoivent des prestations d'indemnisation. Selon la *Loi sur les accidents du travail*, il s'agit d'un supplément à l'indemnité.

La *Loi* exige que Travail sécuritaire NB réduise les prestations pour perte de gains afin d'assurer que la somme des prestations d'indemnisation et la rémunération ne dépasse pas 85 % des gains nets avant l'accident du travailleur blessé.

Les suppléments à l'indemnité comprennent :

- toute rémunération provenant d'un employeur au moment de l'accident telle que le salaire, les gains et la rémunération des heures supplémentaires;
- tout remplacement du revenu ou toute prestation de supplément de l'employeur au moment de l'accident, comme la paie de vacances, les prestations pour congé de maladie, les prestations reçues d'un régime d'assurance-invalidité d'employeur;
- tout remplacement du revenu ou toute prestation de supplément de l'employeur au moment de l'accident ou d'une source liée à l'emploi, comme les pensions de retraite de l'employeur ou du syndicat et les prestations de retraites du Régime de pensions du Canada. [C'est le Tribunal d'appel qui souligne.] [P. 9]

[6] Le Tribunal d'appel a expliqué qu'il n'est pas tenu d'appliquer les politiques de la Commission qui sont incompatibles avec la *Loi sur les accidents du travail*, et il a notamment invoqué le passage suivant de l'arrêt *D.W. c. Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail et Via Rail Canada Inc.*, 2005 NBCA 70, 288 R.N.-B. (2^e) 26, dans lequel le juge d'appel Robertson, au nom de la Cour, a observé qu'« [i]l est bien établi en droit que les politiques de la Commission n'ont pas force obligatoire et que c'est au Tribunal d'appel et, en définitive, à notre Cour, qu'il incombe de statuer en ce qui concerne la bonne interprétation de la *Loi* » (par. 4). Sur ce fondement, le Tribunal d'appel a conclu que la politique 21-215 étend la portée du par. 38.11(9) de la *Loi* en incluant des sources de revenu comme les prestations de retraite du RPC qui ne sont pas des sources de revenu que la personne reçoit « relativement à la lésion » (p. 10). En parvenant à cette conclusion, le Tribunal d'appel a noté la différence entre les prestations de retraite en cause en l'espèce et le type de prestations portant le

nom de prestations d'invalidité du RPC dont il est question au par. 38.91(1) de la *Loi* dont voici le texte :

38.91(1) Any compensation or benefits payable by the Commission under section 38.11 or 38.2 to a worker shall be reduced by the same proportion of the amount the worker receives under the *Canada Pension Plan* with respect to the injury or recurrence of the injury, that the estimated loss of earnings bears to the average net earnings.

38.91(1) Toute indemnité ou prestation payable à un travailleur par la Commission en vertu de l'article 38.11 ou 38.2 doit être réduite dans la même proportion du montant que celui-ci reçoit du *Régime de pensions du Canada* relativement à la lésion ou réapparition de la lésion de la même façon que le montant estimatif de la perte de gains réduit le salaire moyen net.

[7] En fin de compte, le Tribunal d'appel est arrivé à la conclusion suivante :

[TRADUCTION]

La disposition que doit appliquer la Commission relativement aux prestations de retraite du Régime de pensions du Canada est le paragraphe 38.91(1) de la *Loi*. La déduction des prestations de retraite de l'appelant est inappropriée étant donné que la pension est versée au titre d'une période non liée à la lésion indemnisable. La déduction de la pension de retraite serait contraire à la loi et manifestement injuste. Comme le comité du Tribunal d'appel est tenu de respecter le droit applicable, l'appel est donc accueilli rétroactivement au 1^{er} septembre 2009.
[P. 11]

IV. Questions en litige

[8] JDI soulève trois moyens d'appel :

1. le Tribunal d'appel a commis une erreur de droit dans son interprétation et dans son application du paragraphe 38.11(9) de la *Loi sur les accidents du travail* en concluant que les prestations de retraite du Régime de pensions du Canada ne constituent pas des prestations de supplément;

2. le Tribunal d'appel a commis une erreur de droit en déterminant que le paragraphe 38.91(1) de la *Loi sur les accidents du travail* interdit la déduction des prestations de retraite du Régime de pensions du Canada des prestations pour perte de revenu que les travailleurs reçoivent sous le régime de la *Loi sur les accidents du travail*;
3. le Tribunal d'appel a commis une erreur de droit en déterminant que la politique n° 21-215 de la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail [...] contrevient à la *Loi sur les accidents du travail* et est donc inopérante en ce qui a trait à l'obligation qu'elle impose de déduire les prestations de retraite du Régime de pensions du Canada des prestations pour perte de revenu que les travailleurs reçoivent sous le régime de la *Loi sur les accidents du travail*.

[9] La Commission ne s'élève contre aucun de ces moyens d'appel. En particulier, elle soutient que le Tribunal d'appel était tenu de suivre la politique n° 21-215 de la Commission qui prévoit expressément que les prestations de retraite du RPC constituent des suppléments à l'indemnité. Seul M. Douthwright s'oppose à l'appel en faisant valoir que le Tribunal d'appel n'a pas commis d'erreur dans sa conclusion.

V. Arguments invoqués en appel

[10] Il est communément admis que les questions soulevées dans le présent appel sont des questions de droit et que la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte. J'en conviens et je n'ajouterai donc rien à ce sujet.

[11] Les parties reconnaissent aussi que les principes d'interprétation applicables sont ceux qui ont été énoncés tant dans l'arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes*, principes déjà cités plus haut au par. 4, qu'à l'art. 17 de la *Loi d'interprétation*, L.R.N.-B. 1973, ch. I-13, dont voici le texte :

17 Every Act and regulation and every provision thereof shall be deemed remedial, and shall receive such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of the object of the Act, regulation or provision.

17 Toute loi, tout règlement et toute disposition de ceux-ci sont réputés réparateurs et doivent faire l'objet de l'interprétation large, juste et libérale, la plus propre à assurer la réalisation de leurs objets.

[12] Bien que les parties puissent s'entendre sur la norme de contrôle et sur les principes d'interprétation applicables, c'est à partir de ce point qu'elles ne sont plus d'accord. JDI et la Commission soutiennent que le Tribunal d'appel a mal interprété et mal appliqué ces principes, tandis que M. Douthwright affirme le contraire. En décrivant leurs thèses respectives ci-dessous, il se pourrait que je puise abondamment dans leurs mémoires.

A. *L'appelante – J.D. Irving, Limited (scierie de Sussex)*

[13] JDI fait valoir que les prestations de retraite du RPC sont des « prestations de supplément » au sens qu'a cette expression au par. 38.11(9) de la *Loi sur les accidents du travail*. Selon JDI, l'économie de l'art. 38.11 consiste à offrir un niveau de prestations de base correspondant à 85 % de la perte de gains d'un travailleur, dont doivent être déduites certaines sommes conformément à cet article. Selon JDI, le par. 38.11(9) est plus facile à comprendre lorsqu'on le décompose en différentes parties de la façon suivante : (1) une section d'admissibilité, (2) une section de détermination du droit aux prestations et (3) une section d'exécution.

[14] JDI soutient que le passage suivant constitue la section d'admissibilité :

38.11(9) Nonobstant le paragraphe (2), lorsqu'un travailleur n'a pas reçu de rémunération de son employeur ou de revenu de remplacement ou de prestation de supplément de son employeur ou d'une source liée à son emploi relativement à la lésion ou à la réapparition de la lésion pendant une période qui suit la lésion ou la réapparition de la lésion qui correspond à trois jours de travail [...]

[15] Selon JDI, l'application du par. 38.11(9) est déclenchée si, pendant une période de trois jours ou plus, un travailleur n'a pas reçu : (1) de rémunération de son employeur; (2) de revenu de remplacement ou de prestation de supplément de son employeur relativement à la lésion ou à la réapparition de la lésion; ou (3) de revenu de remplacement ou de prestation de supplément d'une source liée à son emploi relativement à la lésion ou à la réapparition de la lésion. Le régime d'indemnisation prévu à l'art. 38.11 indique clairement, selon l'argument invoqué, que les indemnités d'accident du travail sont secondaires à toutes autres prestations de maladie ou d'invalidité dont le travailleur peut se prévaloir par ailleurs. Par conséquent, ce n'est que lorsque les prestations de maladie ou d'invalidité dont le travailleur peut éventuellement se prévaloir sont épuisées et qu'un délai supplémentaire de trois jours s'est écoulé que le travailleur devient admissible à des prestations d'indemnisation. Selon la thèse défendue par JDI, il s'ensuit que [TRADUCTION] « le revenu de remplacement ou de prestation de supplément donnant lieu à une exclusion » doit être relatif à la lésion. Selon JDI, c'est une fois que l'admissibilité a été établie que le reste du par. 38.11(9) devient opérant.

[16] Selon la démarche interprétative de JDI, la proposition qui suit la section d'admissibilité dans le par. 38.11(9) est également un type de disposition d'admissibilité. Cette proposition est incarnée dans le passage suivant : « et lorsque le travailleur commence à recevoir l'indemnité prévue au paragraphe (2) ». Le paragraphe (2) renferme la disposition qui donne au travailleur le droit de toucher une indemnité « dont le montant correspond à quatre-vingt-cinq pour cent du montant estimatif de la perte ». JDI appelle cette section la section d'habilitation du par. 38.11(9) et elle fait valoir que le reste du par. 38.11(9) devient donc applicable une fois que l'admissibilité est établie par application de la section d'admissibilité et de la section de détermination du droit aux prestations.

[17] Dans sa dissection du par. 38.11(9), JDI appelle le reste de cette disposition la section d'exécution. Il s'agit de la partie de la disposition qui prévoit ce qui se produit lorsqu'un travailleur est déclaré admissible aux prestations et a le droit de les toucher. Elle se lit comme suit :

[...] le travailleur ne doit recevoir que la partie de l'indemnité qui, combinée au montant de toute rémunération reçue de son employeur ou de tout revenu de remplacement ou de toute prestation de supplément reçue de son employeur ou d'une source liée à son emploi, ne dépasse pas quatre-vingt-cinq pour cent des gains nets avant l'accident du travailleur calculés pour la même période que celle pendant laquelle l'indemnité est payée.

[18] JDI souligne la similarité des libellés des sections d'admissibilité et d'exécution du par. 38.11(9) et insiste plus particulièrement sur l'absence du qualificatif « relativement à la lésion » dans la section d'exécution. Si l'on continue son argument, il en découle que si le revenu de remplacement ou la prestation de supplément susceptibles de rendre un travailleur inadmissible à des indemnités d'accident du travail devait correspondre à des fonds disponibles « relativement à la lésion », une fois que le travailleur est déclaré admissible aux prestations et a le droit de les toucher, le calcul des prestations payables au travailleur doit inclure toute rémunération, tout revenu de remplacement ou toute prestation de supplément, qu'elles soient ou non reçues par suite de la lésion.

[19] Dans la décision qu'il a rendue dans la présente affaire, le Tribunal d'appel a interprété la section d'exécution de façon à incorporer le qualificatif « relativement à la lésion ou à la réapparition de la lésion », des termes qui, manifestement, ne se trouvent pas dans la troisième section du par. 38.11(9). JDI fait valoir que le Tribunal d'appel a donc commis une erreur de droit. Selon JDI, les prestations de retraite du RPC constituent une prestation de supplément provenant d'une source liée à l'emploi qui doivent être déduites indépendamment du fait que le versement de ces prestations n'est pas déclenché par une lésion quelconque. JDI affirme que les prestations de retraite du RPC sont admissibles puisque pour les recevoir, il faut avoir occupé un emploi. Par conséquent, elles proviennent d'une source « liée à [l']emploi ». Après avoir cité des définitions tirées de dictionnaires des termes anglais « benefit » [prestation], qui comprend [TRADUCTION] « un programme public d'aide », et « supplement » [supplément], qui signifie [TRADUCTION] « quelque chose qui a été

ajouté pour compléter une chose ou combler un manque », JDI soutient que les prestations de retraite du RPC liées à l'emploi doivent par conséquent représenter une prestation de supplément puisqu'elles font partie d'un programme public d'aide et sont [TRADUCTION] « destinées à servir de supplément au revenu, aux régimes d'épargne retraite ou aux autres programmes d'assistance sociale prescrits par la loi ».

[20] JDI appuie sa thèse sur une analyse historique de la législation régissant les accidents du travail, dont les études d'un comité qui sont à l'origine d'un grand nombre des dispositions actuelles de la *Loi*. Selon JDI, le par. 38.11(9) a pour objet de permettre [TRADUCTION] « l'intégration complète des prestations d'assurance et des prestations sociales dont peut se prévaloir le travailleur blessé avec les indemnités d'accident du travail que reçoit ce travailleur ». Selon cet argument, cela garantit qu'un travailleur blessé ne recevra pas, pendant qu'il est blessé, un revenu supérieur à celui qu'il aurait gagné s'il avait été au travail.

[21] En ce qui concerne le deuxième moyen d'appel, JDI soutient que le Tribunal d'appel a commis une erreur en concluant que le par. 38.11(9) ne peut pas s'interpréter comme s'appliquant aux prestations de retraite du RPC étant donné que la loi renferme des dispositions expresses au sujet des prestations d'invalidité du RPC, mais aucune en ce qui concerne les prestations de retraite. Il faut rappeler que le par. 38.91(1) prévoit expressément que toute indemnité payable à un travailleur doit être réduite « dans la même proportion du montant que celui-ci reçoit du *Régime de pensions du Canada* relativement à la lésion ou réapparition de la lésion ». JDI laisse entendre que le Tribunal d'appel a effectivement appliqué la maxime *expressio unius est exclusio alterius* pour arriver à la conclusion que la déduction prescrite des prestations d'invalidité du RPC interdit la déduction des prestations de retraite du RPC, mais affirme qu'il s'agissait d'une erreur en raison des dispositions du par. 38.11(9) qui imposent la déduction des prestations de supplément.

[22] Pour ce qui est du troisième moyen d'appel, JDI fait valoir que le Tribunal d'appel était lié par la politique 21-215 et donc tenu de l'appliquer. Il est prétendu que la

politique est [TRADUCTION] « assimilable à une règle » qui liait le Tribunal d'appel et lui imposait donc l'obligation de confirmer la décision de la Commission de déduire les prestations de retraite du RPC. À tout le moins, plaide JDI, l'interprétation que la Commission a faite du par. 38.11(9) commandait la déférence.

B. *La Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail*

[23] Les arguments de la Commission reprennent essentiellement ceux de JDI. La Commission soutient que le par. 38.11(9) a deux objets fondamentaux : (1) établir l'admissibilité d'un travailleur à toucher une indemnité et (2) plafonner cette indemnité à 85 % des gains nets avant l'accident du travailleur. Selon la Commission, ce plafond est calculé en tenant compte des sommes que le travailleur peut recevoir sous forme de rémunération de son employeur, de revenu de remplacement de son employeur ou d'une source liée à son emploi ou de revenu de supplément provenant soit de son employeur, soit d'une source liée à son emploi. De l'avis de la Commission, les prestations de retraite du RPC entrent dans cette dernière catégorie, ce qui explique pourquoi elles ont été incluses dans la politique 21-215. La Commission invoque le par. 34(1) de la *Loi sur les accidents du travail* et prétend avoir « compétence exclusive pour instruire, entendre et juger toutes les affaires et questions se rapportant à la [Partie I] » de la *Loi*, dont la fixation de l'indemnité et l'adoption d'une politique interprétant sa loi habilitante.

C. *Wayne Douthwright*

[24] M. Douthwright définit l'appel en des termes quelque peu différents de ceux des deux autres parties. Selon lui, les trois moyens d'appel soulèvent essentiellement une seule et même grande question, à savoir si les prestations de retraite du RPC sont des « prestations de supplément » au sens de cette expression au par. 38.11(9) de la *Loi sur les accidents du travail*. Si tel est le cas, il déclare que l'appel soulève alors la question secondaire consistant à déterminer comment les prestations de retraite du RPC doivent être [TRADUCTION] « équitablement réparties au bénéfice du travailleur blessé et du fonds des employeurs ».

[25] M. Douthwright invoque des principes d'interprétation législative que les autres parties ne prennent pas en considération. Citant l'arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes*, il souligne ce qui suit :

Selon un principe bien établi en matière d'interprétation législative, le législateur ne peut avoir voulu des conséquences absurdes. D'après *Côté, op. cit.*, on qualifiera d'absurde une interprétation qui mène à des conséquences ridicules ou futiles, si elle est extrêmement déraisonnable ou inéquitable, si elle est illogique ou incohérente, ou si elle est incompatible avec d'autres dispositions ou avec l'objet du texte législatif (aux pp. 430 à 432). Sullivan partage cet avis en faisant remarquer qu'on peut qualifier d'absurdes les interprétations qui vont à l'encontre de la fin d'une loi ou en rendent un aspect inutile ou futile (Sullivan, *Construction of Statutes, op. cit.*, à la p. 88). [Par. 27]

[26] Il invoque également l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Consolidated Canadian Contractors Inc.*, [1998] A.C.F. n° 1394 (C.A.) (QL), dans lequel le juge d'appel Robertson (maintenant juge de notre Cour) a noté l'existence de la « “règle d'or”, qui pose qu'il ne faut pas s'en tenir au sens grammatical et ordinaire des mots si leur signification marque une “contradiction” ou “incompatibilité” avec le reste du texte, ou encore produit une “absurdité” » (par. 27).

[27] Sur la question des principes d'interprétation, M. Douthwright ajoute que « l'interprétation des lois [doit être] fondée sur l'objet en tenant compte de tout le contexte et de l'esprit de la loi dans son ensemble en vue de cerner l'intention véritable du législateur » et qu'il faut lire les termes d'une loi en suivant le sens ordinaire et grammatical « qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur ». À l'appui de sa thèse, il cite les arrêts *Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd.*, 2000 CSC 13, [2000] 1 R.C.S. 342, et *Beaulieu c. Province du Nouveau-Brunswick*, 2003 NBCA 92, 266 R.N.-B. (2^e) 338.

[28] Dans son argumentation, M. Douthwright s'intéresse ensuite au *Régime de pensions du Canada* en partant du principe que pour interpréter convenablement le par. 38.11(9) de la *Loi sur les accidents du travail*, il est important de comprendre la nature des prestations du RPC. M. Douthwright observe que le *Régime de pensions du Canada* est administré par le gouvernement fédéral depuis 1964, mais qu'il est contrôlé par les provinces qui doivent approuver toute modification importante à ce texte de loi. S'il existait une intégration complète comme le prétendent JDI et la Commission, les deux lois, selon M. Douthwright, devraient alors en faire état. Or, il n'en est aucunement fait mention à titre d'objectif d'intérêt public.

[29] Il existe toutefois une exception en ce qui concerne les prestations d'invalidité du RPC. Elle se trouve à l'art. 80.1 du *Régime de pensions du Canada*, qui prévoit la possibilité de conclure des accords de partage des sommes payées sous forme de prestations d'invalidité du RPC et d'autres prestations versées dans le cadre d'un programme public fédéral ou provincial donnant droit à « des paiements périodiques – pour des accidents, des blessures ou des maladies professionnelles ou autres – », comme les indemnités d'accident du travail. Un tel accord de partage des prestations d'invalidité du RPC et des indemnités d'accident du travail permettrait d'éviter ce que l'on appelle la « double indemnisation » et serait équitable à la fois pour le régime de pensions et le régime d'indemnisation. Une décision de principe de partager les prestations d'invalidité du RPC et les indemnités d'accident du travail garantirait qu'un régime ne sert pas en réalité à financer l'autre. Toutefois, le Nouveau-Brunswick n'est pas partie à un accord de ce genre. M. Douthwright souligne qu'il n'existe pas de disposition de partage entre les prestations de retraite du RPC et les autres régimes publics.

[30] Selon JDI, les indemnités d'accident du travail sont secondaires à toutes autres prestations de maladie ou d'invalidité dont le travailleur peut se prévaloir par ailleurs et il faut qu'un travailleur ait épuisé ces autres prestations pour avoir droit à une indemnisation (c.-à.-d. la section d'admissibilité). Selon l'interprétation que fait JDI, les sources de ces autres prestations comprennent tout « revenu de remplacement ou de

prestation de supplément [...] d'une source liée à [l'] emploi relativement à la lésion ou à la réapparition de la lésion ». M. Douthwright répond à cet argument en posant la question suivante : Si toutes les prestations du RPC, quelle qu'en soit la nature, devaient être couvertes par ce libellé, tous les travailleurs blessés ne seraient-ils pas tenus de présenter une demande de prestations d'invalidité du RPC et, en cas d'acceptation, d'épuiser ces prestations avant d'avoir droit aux indemnités d'accident du travail? On pourrait le penser, et pourtant, cette condition préalable n'existe pas.

[31] M. Douthwright note également que la *Loi sur les accidents du travail* fait expressément état du RPC relativement : (1) aux cotisations du travailleur (par. 38.11(12), 38.11(13), 38.2(4), 38.2(4.3), 38.52(2), 38.52(3), 38.6(3) et 38.6(4)); (2) au supplément garanti une fois qu'il a atteint l'âge de 65 ans, à titre de dédommagement étant donné qu'il n'a pas pu cotiser au RPC pendant son invalidité de longue durée (par. 38.21(1)); (3) au remplacement du supplément garanti une fois qu'il a atteint l'âge de 65 ans, à titre de dédommagement étant donné qu'il n'a pas pu cotiser au RPC pendant son invalidité de longue durée (par. 38.22(14), 38.54(10) et 38.7(6)); (4) aux frais de funérailles (art. 38.5); (5) aux prestations d'invalidité du RPC (par. 38.91(1), 38.91(1.01) et 38.91(1.1)); et (6) à la majoration des pensions (par. 48(2)). Toutefois, il n'est nulle part fait mention de compensation des prestations de retraite du RPC de la manière proposée par JDI et la Commission.

[32] Dans ses arguments, JDI soutient que la section d'exécution du par. 38.11(9) permet l'intégration complète des prestations d'assurance et des prestations sociales dont peut se prévaloir le travailleur blessé avec les indemnités d'accident du travail. M. Douthwright répond que le par. 38.11(9) vise les « sources liées à son emploi » et non les « prestations sociales ». Il invoque la décision que notre Cour a rendue dans l'affaire *Roussel-Landry c. La Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail*, 2005 NBCA 83, 289 R.N.-B. (2^e) 94, dans laquelle le juge d'appel Deschênes a déclaré ce qui suit :

L'objectif évident visé par l'article 38.11(9) est de voir à ce que les indemnités que la Commission doit payer pour une

certaine période de temps, combinées au montant de toutes rémunérations reçues de l'employeur couvrant la même période de temps, ne dépassent pas 85 % des gains nets avant l'accident du travailleur. [Par. 12]

[33] M. Douthwright souligne que la Cour a bien précisé que toutes les autres rémunérations étaient reçues « de l'employeur ». Par conséquent, il est clair que les prestations de retraite du RPC n'entreraient pas dans cette catégorie. Il en découle qu'à moins de pouvoir être qualifiées « de revenu de remplacement ou de prestation de supplément [...] d'une source liée à [l']emploi », il était tout simplement impossible qu'il soit question de ces prestations au par. 38.11(9). Sur ce point, M. Douthwright fait référence aux motifs de la juge Wilson dans l'arrêt *Clarke. c. Clarke*, précité, dans lequel, dans le contexte de la répartition des biens matrimoniaux, la Cour devait se pencher sur la nature des prestations de retraite. La Cour a déterminé qu'une pension était un bien matrimonial et déclaré qu'elle ressemble à un compte d'épargne car elle se compose de « fonds comportant un revenu qui a été détourné dès la date à laquelle il a été gagné » (par. 39). La pension en cause dans l'arrêt *Clarke* était régie par la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*, L.R.C. 1970, ch. C-9, qui imposait à l'employé l'obligation d'effectuer une contribution, une contribution identique étant versée par l'employeur. Dans sa décision, la Cour a expressément déclaré ce qui suit :

Les prestations de retraite ne sont pas un « revenu » au sens traditionnel; c'est-à-dire des paiements pour le travail actuel, et ne sont pas non plus un revenu futur. Il s'agit de prestations gagnées tout au long de la période de la pension. Au moment de l'échéance, la période de gain est passée. Le juge Hart a dit dans l'arrêt *Lawrence* que les pensions [TRADUCTION] « sont en réalité des régimes d'épargne qui détournent un revenu actuel pour un usage futur dans des temps difficiles ou lorsque la capacité de gagner un revenu est passée » (p. 143). Une pension est créée par des épargnes qui donnent lieu à des prestations futures. Dans ce sens, c'est comme un régime d'assurance ou tout autre régime d'épargne, structuré ou autre, qui serait considéré comme un bien matrimonial. Par conséquent, le fait de qualifier de revenu les prestations de retraite en l'espèce ne concorde pas avec la nature des pensions et donne plus

d'importance à la forme qu'au fond pour aboutir à une injustice. [Par. 60]

[34] M. Douthwright poursuit son argument en soulignant qu'il n'existe aucune obligation universelle de commencer à retirer des prestations de retraite du RPC une fois que l'on a atteint l'âge de 65 ans (lorsque l'affaire a été plaidée, on s'attendait à ce que la loi soit modifiée pour prévoir un âge encore plus avancé). En effet, la personne qui cotise au RPC peut choisir de toucher des prestations avant l'âge de 65 ans, mais ces prestations sont alors réduites de 0,5 % pour chaque mois qui précède le 65^e anniversaire. Ainsi, la personne qui décide de retirer des prestations de retraite du CPP à l'âge de 60 ans recevra une somme réduite de 30 %. Assurément, si le législateur avait eu l'intention d'intégrer complètement les prestations de retraite du RPC avec les indemnités d'accident du travail, il aurait alors obligé toutes les personnes qui touchent des indemnités d'accident du travail à retirer des prestations de retraite du RPC. L'absence d'une telle obligation crée une injustice et une absurdité.

[35] Interpréter le par. 38.11(9) comme le propose la politique 21-215 aurait effectivement pour conséquence d'établir une distinction entre les travailleurs admissibles à des prestations, dont l'âge est échelonné entre 60 et 65 ans, selon qu'ils ont choisi ou non de toucher leurs prestations de retraite du RPC avant l'âge de 65 ans. Ceux qui n'ont pas exercé ce choix ne perdraient rien. Par contre, ceux qui l'ont exercé perdraient leurs prestations de retraite du RPC entre la date à laquelle ils choisissent de toucher leurs prestations du RPC et leur 65^e anniversaire, date à laquelle le versement des indemnités prend fin. Dans cet intervalle, ils contribueraient directement au fonds d'indemnisation. Selon M. Douthwright, ce résultat va totalement à l'encontre de l'intention qui présidait à la création du régime d'indemnisation des travailleurs, à savoir qu'il soit financé par les employeurs. M. Douthwright soulève pour la forme la question suivante : où est la logique d'une « interprétation large et libérale » du par. 38.11(9) qui ne toucherait qu'un sous-groupe de personnes?

[36] L'argument suivant de M. Douthwright porte sur l'équité de la situation. La mise sur pied du régime d'indemnisation des travailleurs n'est pas attribuable à

[TRADUCTION] « la bienveillance ou à la libéralité des employeurs envers leurs employés ». C'est un régime qui a modifié la common law en ce sens que les employés ont renoncé à leur droit d'exercer un recours civil et à la possibilité d'obtenir une indemnisation totale en échange de la facilité administrative et de l'harmonie dans les relations de travail associées à un système fondé sur une indemnisation partielle. L'argument est que si l'on doit s'écarter de l'équité clairement établie du régime d'indemnisation des accidents du travail, il faut que cet écart ait été expressément prévu par le législateur. Or, rien n'indique qu'il ait jamais été dans l'intention du législateur que [TRADUCTION] « certains employés blessés renonceraient à des milliers de dollars d'épargne au profit du fonds des employeurs tandis que d'autres employés ayant subi des lésions analogues verraient leur épargne protégée ». Comme le souligne M. Douthwright, [TRADUCTION] « [c']est l'illogisme même qu'[il] vive, souffrant d'une incapacité, avec 766 \$ par mois (en versant 547,07 \$ par mois au fonds des employeurs et en réduisant le montant des prestations de retraite du RPC qu'il aurait reçues à l'âge de 65 ans) pour apprendre ensuite que des employés de son âge qui jouissent d'intérêts acquis dans les mêmes prestations sont en mesure de protéger cette épargne ». À ses yeux, cela [TRADUCTION] « représente une interprétation inéquitable et absurde d'une loi qui était destinée à l'avantager ».

[37] M. Douthwright soutient que si l'on concluait qu'il existe en réalité deux interprétations rationnelles concurrentes du par. 38.11(9), celle qui le favorise devrait l'emporter. Après tout, déclare-t-il, la Commission jouit du pouvoir législatif exprès de proposer des modifications à la *Loi sur les accidents du travail*.

[38] Subsidiairement, M. Douthwright affirme qu'en cas de conclusion que les prestations de retraite du RPC sont des prestations de supplément d'une source liée à l'emploi, ces prestations doivent aussi être prises en considération dans la définition des « gains avant l'accident ». Selon lui, si les prestations de retraite du RPC proviennent d'une [TRADUCTION] « source liée à l'emploi à des fins de compensation, [elles] doivent être une source liée à l'emploi aux fins de déterminer ce qui représente le mieux les gains avant l'accident du travailleur ». Il conclut cet argument en affirmant que

[TRADUCTION] « si le législateur avait une intention quelconque au sujet de “l’intégration complète” [des prestations de retraite] du RPC, elle était de procéder à un partage entre les parties pertinentes, et non de faire en sorte que le travailleur blessé contribue gratuitement au fonds des employeurs ».

VI. Analyse

[39] J’ai longuement énoncé les arguments invoqués en appel parce qu’il faut rendre à César ce qui appartient à César. Dans la présente instance, je dois attribuer à M. Douthwright le mérite d’avoir présenté des arguments convaincants pour étayer la décision du Tribunal d’appel. Je souscris à la plupart de ses arguments. En particulier, je suis d’accord avec lui lorsqu’il affirme que l’interprétation que proposent aussi bien JDI que la Commission est incompatible avec l’intention du législateur et aurait des conséquences absurdes. Je dois aussi féliciter le Tribunal d’appel d’avoir systématiquement infirmé les décisions de la Commission lorsque les prestations de retraite du RPC étaient déduites des indemnités d’accident du travail. En toute déférence, je considère comme totalement intenable la position défendue par JDI et appuyée par la Commission, position qui est énoncée dans la partie contestée de la politique 21-215.

[40] Avant de passer au premier moyen d’appel et de déterminer si les prestations de retraite du RPC devraient être déduites des paiements d’indemnité prévus par la *Loi sur les accidents du travail*, je désire traiter des deux autres moyens.

[41] Dans le deuxième moyen d’appel, JDI allègue que le Tribunal d’appel a commis une erreur en déterminant que le par. 38.91(1) de la *Loi sur les accidents du travail* [TRADUCTION] « interdit » la déduction des prestations de retraite du Régime de pensions du Canada des indemnités pour perte de revenu que les travailleurs reçoivent sous le régime de la *Loi sur les accidents du travail*. Ce moyen est sans fondement étant donné que le Tribunal d’appel n’a pas rendu une telle décision. Le Tribunal d’appel a plutôt conclu que la portée de la politique 21-215 [TRADUCTION] « contredit l’intention qui sous-tend le texte de loi en tentant d’inclure d’autres sources de revenu [en

particulier les prestations de retraite du RPC] » (p. 10). Ayant tiré cette conclusion, le Tribunal d'appel a simplement souligné que le par. 38.91(1) de la *Loi sur les accidents du travail* prévoit la déduction des prestations d'invalidité du RPC, et que des indemnités de ce type sont versées [TRADUCTION] « pour la même période que celle pendant laquelle l'indemnité est payée ». Dans sa décision, le Tribunal d'appel n'affirme nulle part que le par. 38.11(9) interdit la déduction des prestations de retraite du RPC comme l'allègue JDI dans son deuxième moyen d'appel. Le renvoi au par. 38.91(1) a simplement pour but de rappeler une évidence : la *Loi* prévoit expressément la déduction des prestations d'invalidité du RPC mais ne fait aucunement mention de la déduction des prestations de retraite du RPC.

[42] En ce qui concerne le troisième moyen d'appel, JDI et la Commission font toutes deux valoir que le Tribunal d'appel était lié par la politique 21-215 et tenu de l'appliquer, et elles prétendent l'une comme l'autre que de toute façon, le Tribunal d'appel a commis une erreur en ne faisant pas preuve de déférence à l'égard de l'interprétation que la Commission a faite du par. 38.11(9). Ces deux propositions ne tiennent manifestement pas compte des décisions clairement contraires que notre Cour a rendues.

[43] Dans l'arrêt *D.W. c. New Brunswick*, le juge d'appel Robertson n'aurait pas pu être plus clair lorsqu'il a déclaré ce qui suit :

[...] les règles de droit sont claires : ni notre Cour ni le Tribunal d'appel ne sont liés par les politiques de la Commission (voir les arrêts *Green c. Workplace Health, Safety and Compensation Commission (N.B.)* (1998), 201 R.N.-B. (2^e) 93 (C.A.), au paragraphe 14; *Melanson c. Workers' Compensation Board (N.B.)* (1994), 146 R.N.-B. (2^e) 294 (C.A.); *Dwyer c. Workplace Health, Safety and Compensation Commission (N.B.)* (1996), 179 R.N.-B. (2^e) 348 (C.A.) et *Myles c. Workplace Health, Safety and Compensation Commission (N.B.)* (1996), 181 R.N.-B. (2^e) 183 (C.A.)). Au bout du compte, c'est à notre Cour qu'il incombe d'interpréter les dispositions

législatives d'une manière qui est conforme aux principes d'interprétation.

[Je souligne.] [Par. 34]

Cet énoncé ne laisse aucune place à la confusion : le Tribunal d'appel n'est pas lié par les politiques de la Commission. La raison d'être de cet énoncé devrait aller de soi : une directive d'orientation ne saurait modifier la *Loi sur les accidents du travail* et le Tribunal d'appel est tenu d'appliquer la *Loi*. Cela a été clairement précisé dans l'arrêt *VSL Canada Ltée c. Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail, et Duguay et autres*, 2011 NBCA 76, 376 R.N.-B. (2^e) 292, dans lequel le juge en chef Drapeau a souligné ce qui suit :

Bien que les politiques de la Commission n'aient rien de foncièrement répréhensible, elles doivent être formulées, interprétées et appliquées d'une manière qui s'harmonise avec la *Loi sur les accidents du travail*, telle qu'interprétée par notre Cour. Comme l'a fait observer le juge d'appel Mitchell dans l'arrêt *Dowling*, un organisme administratif comme la Commission n'a pas le mandat de modifier la *Loi sur les accidents du travail* [TRADUCTION] « au moyen de sa propre initiative stratégique ». Les politiques de la Commission qui [TRADUCTION] « favorisent la réalisation des objectifs de la loi sont permises mais la Commission ne peut usurper la fonction du législateur en adoptant une politique qui a pour effet de modifier la loi » (par. 7). Ces observations s'accordent parfaitement avec les opinions exprimées à ce propos dans l'arrêt *D.W. c. Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail et Via Rail Canada Inc.*, au par. 25, le juge Robertson qui rendait la décision de la Cour. [Par. 48]

[44] S'agissant de savoir si le Tribunal d'appel est tenu d'appliquer une norme de contrôle qui l'oblige à faire preuve de retenue envers la Commission et à l'égard de sa politique, on pourrait penser que l'énoncé de l'arrêt *D.W.* apporte également une réponse à cette question. Si le Tribunal d'appel n'est pas lié par les politiques de la Commission, il s'ensuit qu'il n'est pas non plus lié par l'application, par la Commission, d'une politique indéfendable. Bien qu'il puisse incomber en dernier ressort à notre Cour

d'interpréter les dispositions de la loi en cause, les questions de droit dont notre Cour est saisie proviennent nécessairement du Tribunal d'appel. La seule exception serait le cas très rare où la Commission invoque le par. 23(7) de la *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail* dans le but de faire un exposé pour obtenir l'opinion de la Cour. La voie habituelle qu'empruntent les affaires dont la Cour d'appel est saisie par l'entremise du Tribunal d'appel deviendrait redondante si le Tribunal d'appel n'était pas habilité à se prononcer sur le bien-fondé d'une politique de la Commission. Quoiqu'il en soit, la *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail* ne laisse aucun doute en la matière. Elle confère au Tribunal d'appel de vastes pouvoirs pour juger strictement sur le fond dans chaque cas. De plus, le Tribunal d'appel doit, sur demande de toute personne qui pourrait être touchée par la décision, recevoir de la preuve et entendre des arguments.

[45] Comme notre Cour l'a déclaré dans l'arrêt *Gray c. Workplace Health, Safety and Compensation Commission (N.B.)* (1996), 181 R.N.-B. (2^e) 25, [1996] A.N.-B. n^o 324 (C.A.) (QL), le Tribunal d'appel « a le pouvoir original de trancher de nouveau les questions » (par. 5). La raison tombe sous le sens : la Commission ne tient généralement pas d'audience avant de rendre des décisions touchant les travailleurs ou les employeurs. La présente affaire en est un excellent exemple. La Commission a appris que M. Douthwright touchait des prestations de retraite du RPC, a appliqué la politique 21-215 et a soustrait ces prestations des paiements d'indemnité qui lui étaient versés. Dans la lettre l'informant de cette décision, la Commission a avisé M. Douthwright qu'il pouvait interjeter appel devant le Tribunal d'appel. Ce n'est qu'à ce moment-là qu'il est en droit de produire une preuve et de présenter des arguments, s'il le souhaite. Compte tenu des décisions antérieures du Tribunal d'appel au sujet de la déduction des prestations de retraite du RPC, il n'est pas surprenant que M. Douthwright ait choisi de saisir le Tribunal d'appel au moyen de ce que l'on appelle une « étude du dossier ». Le fait qu'aucune audience ne soit effectivement tenue est sans importance. À mes yeux, ce serait simplement défier toute logique et faire fi du par. 21(9) de la *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail* si le Tribunal d'appel n'était pas tenu de juger l'affaire « strictement sur le fond » et était plutôt obligé

de statuer sur une affaire en appliquant une norme de contrôle autre que celle de la décision correcte.

[46] À l'appui de leurs thèses respectives, JDI et la Commission invoquent toutes deux l'arrêt *Sciberras c. Workers' Compensation Board (Man.)*, 2011 MBCA 30, [2011] M.J. No. 109 (QL). Dans cet arrêt, la Cour d'appel du Manitoba, citant la décision qu'elle avait rendue antérieurement dans l'affaire *Winnipeg (City) c. Manitoba (Workers Compensation Board)*, [1997] M.J. No. 645 (C.A.) (QL), a confirmé le droit de la Commission [TRADUCTION] « de déterminer dans le cadre d'une politique les critères à appliquer pour déterminer si les circonstances définies [pour verser des indemnités] sont réunies » (par. 61). Dans l'affaire *Sciberras*, un apprenti ferronnier avait subi une lésion indemnisable qui l'avait frappé d'invalidité permanente et il avait demandé une hausse de ses indemnités en invoquant une perte probable de la capacité de gain. En se fondant sur une politique, la Commission des accidents du travail du Manitoba a rejeté la demande au motif que le demandeur n'occupait pas un poste d'apprenti dans un métier ou une profession relevant d'une disposition particulière de la *Loi sur les accidents du travail*, ch. W200 de la C.P.L.M. Un appel interjeté devant la Commission d'appel de la Commission a été rejeté. Cependant, cette décision a ensuite été annulée dans le cadre d'une révision judiciaire au motif que la politique sur laquelle étaient fondées les décisions de la Commission et de la Commission d'appel [TRADUCTION] « va plus loin [...] que ce que le législateur avait envisagé ou permis » (par. 24). En appel devant la Cour d'appel du Manitoba, les décisions administratives ont été rétablies. La Cour a déclaré que les politiques de la Commission commandaient la déférence et que la norme de contrôle dite de la raisonnable devrait s'appliquer pour déterminer si une politique est incompatible avec la *Loi*. Cela s'explique par le fait que la Commission jouit d'une [TRADUCTION] « compétence exclusive pour déterminer la perte de la capacité de gain résultant d'un accident [et que, par conséquent,] la politique régissant l'indemnisation et le mode de détermination de la perte de la capacité de gain des apprentis sont soumis à la clause privative » (par. 82).

[47] L'arrêt *Sciberras* ne s'applique nullement en l'espèce. En effet, dans cette affaire, la Cour d'appel du Manitoba a expressément déclaré que [TRADUCTION] « si la politique est incompatible avec la *Loi*, il ne peut s'agir d'une politique valide » (par. 86), et c'est la question même qui se pose dans la présente instance. Même s'il fallait faire preuve de déférence en l'espèce, il faudrait alors se demander envers qui. Certes, l'article 34 de la *Loi sur les accidents du travail* renferme une clause privative qui confère à la Commission une certaine compétence exclusive, mais c'est au Tribunal d'appel qu'il incombe de statuer en dernier ressort sur les décisions de la Commission. Le paragraphe 21(1) de la *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail* ne laisse aucune ambiguïté à cet égard. Il prévoit qu'il existe un dernier droit d'appel devant le Tribunal d'appel, nonobstant toute disposition de la *Loi sur les accidents du travail*. De plus, le par. 21(11) est ainsi libellé :

21(11)Any decision, determination, direction, declaration, order, interim order or ruling of, or any act or thing done by a panel of the Appeals Tribunal shall be a decision, determination, direction, declaration, order, interim order or ruling of, or an act or thing done by the Commission.

21(11)Toute décision, directive, déclaration, ordonnance, ordonnance provisoire, ordre ou tout jugement d'un comité du Tribunal d'appel ou tout acte ou toute chose qu'il a accompli, constitue une décision, directive, déclaration, ordonnance, ordonnance provisoire ou un jugement de la Commission, ou un acte ou une chose qu'elle a accompli.

[48] Cette disposition montre à quel point la thèse que défend la Commission en l'espèce est absurde. En sa qualité de décision administrative définitive sur la question, la décision du Tribunal d'appel est la « décision [...] de la Commission », mais la Commission appuie pourtant la thèse de l'appelante. La Commission conteste ainsi sa propre décision.

[49] En résumé, le droit de notre province est clair. Le Tribunal d'appel est le décideur administratif de dernier ressort sur la question de la rémunération qui doit être versée à M. Douthwright et il n'est pas lié par les politiques de la Commission. Cela tranche le troisième moyen d'appel.

[50] Tout cela nous ramène au premier moyen d'appel dans lequel on nous demande de déterminer si le Tribunal d'appel a commis une erreur en décidant que les prestations de retraite du RPC versées à M. Douthwright ne devraient pas être déduites de ses prestations d'indemnisation. Il faut noter que je formule la question de manière plus large que ne le fait JDI, qui soutient que le Tribunal d'appel a commis une erreur en concluant que les prestations de retraite du RPC ne constituent pas des prestations de supplément. Cela s'explique par le fait que la qualification des prestations contestées de prestations de supplément n'est que l'un des critères permettant d'effectuer une déduction en vertu du par. 38.11(9) de la *Loi sur les accidents du travail*.

[51] Notre Cour a déjà traité de l'intention et de la portée du par. 38.11(9). Dans l'affaire *Roussel-Landry*, on devait à une travailleuse une rémunération au titre des vacances et des congés fériés qui s'étaient accumulés sous le régime d'une convention collective pendant la période où elle était absente de son travail en raison d'un accident de travail et pendant qu'elle touchait par ailleurs des indemnités. La travailleuse a refusé d'accepter le paiement de son employeur et a attendu son retour au travail pour le faire. La question dont était saisi le Tribunal d'appel, et ensuite notre Cour, consistait à déterminer si cette somme pouvait néanmoins être déduite des indemnités. Ils ont tous deux répondu par l'affirmative. Le Tribunal d'appel a rendu la décision suivante :

Dans le cas présent, la requérante a « reçu » de son employeur une somme liée à son emploi pour la même période que celle pendant laquelle elle recevait des indemnités de la Commission. Le fait qu'elle ne l'a acceptée qu'après son retour au travail n'empêche pas l'application du paragraphe 38.11(9) puisqu'il n'impose pas une limite de temps pendant laquelle le montant doit ou ne doit pas être payé. Tout ce qui est requis est que la somme soit payée, qu'elle représente un bénéfice lié à l'emploi et qu'elle soit pour la même période pendant laquelle l'indemnité est payée.

[Je souligne.] [Par. 7]

[52] Cette décision a été confirmée au moyen de la norme de la décision correcte. Au nom de la Cour, le juge d'appel Deschênes a fait observer ce qui suit :

Bref, le Tribunal d'appel avait raison de statuer que l'article 38.11(9) « n'impose pas une limite de temps pendant laquelle le montant [i.e. la rémunération] doit ou ne doit pas être payée » et que les conditions qui doivent être réunies pour permettre la réduction des indemnités ou prestations de la Commission sont les suivantes, notamment, que « la rémunération de l'employeur soit versée et qu'elle soit pour la même période pendant laquelle l'indemnité est payée ». [Je souligne.] [Par. 13]

[53] En parvenant à une telle conclusion, notre Cour a précisé que « [l']objectif évident visé par l'article 38.11(9) est de voir à ce que les indemnités que la Commission doit payer pour une certaine période de temps [...] ne dépassent pas 85 % des gains nets avant l'accident du travailleur » (par. 12). (Je souligne.)

[54] Dans l'affaire *Roussel-Landry*, le paiement en question était une rémunération de l'employeur, mais il aurait très bien pu s'agir d'un revenu de remplacement ou de prestations de supplément. Le critère voulant que les paiements soient « pour la même période que celle pendant laquelle l'indemnité est payée » est énoncé de façon indépendante au par. 38.11(9). Il vise soit une rémunération reçue de l'employeur, soit un revenu de remplacement ou une prestation de supplément reçue de l'employeur ou d'une source liée à son emploi.

[55] Si l'on applique l'arrêt *Roussel-Landry*, le cadre permettant de déterminer si des sommes doivent être déduites en vertu du par. 38.11(9) de la *Loi* afin de se conformer à l'intention qui sous-tend cette disposition, intention voulant que les sommes touchées par le travailleur n'excèdent pas 85 % de ses gains nets avant l'accident, est le suivant :

1. Le montant que l'on veut déduire est-il :
 - a) soit une rémunération reçue de l'employeur;
 - b) soit un revenu de remplacement reçu de l'employeur ou d'une source liée à l'emploi;
 - c) soit une prestation de supplément reçue de l'employeur ou d'une source liée à l'emploi?

ET
2. Le montant reçu a-t-il été versé pour la même période que celle pendant laquelle l'indemnité est payée?

[56] En ce qui concerne les prestations de retraite du RPC, je suis d'avis qu'il faudrait répondre par la négative à ces deux questions. La raison d'une telle réponse se trouve dans la décision que la Cour suprême du Canada a rendue dans l'arrêt *Clarke*.

[57] Certes, l'arrêt *Clarke* concernait une affaire relative à une pension versée sous le régime de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* et dans laquelle la Cour devait déterminer si les prestations de retraite devaient être considérées comme des biens matrimoniaux, mais l'analyse de la Cour au sujet de la nature des prestations de retraite a une application plus large. La Cour suprême a déterminé que « [l]es prestations de retraite ne sont pas un "revenu" au sens traditionnel; c'est-à-dire des paiements pour le travail actuel, et ne sont pas non plus un revenu futur. Il s'agit de prestations gagnées tout au long de la période de la pension [...] "[...] en réalité des régimes d'épargne qui détournent un revenu actuel pour un usage futur dans des temps difficiles ou lorsque la capacité de gagner un revenu est passée" [...]. Une pension est créée par des épargnes qui donnent lieu à des prestations futures. Dans ce sens, c'est comme un régime d'assurance ou tout autre régime d'épargne, structuré ou autre [...] » (par. 60).

[58] Voilà la réponse complète au présent appel. Une pension est analogue à un régime d'épargne. Il ne s'agit pas d'un supplément qui, selon la définition proposée par JDI, est [TRADUCTION] « [q]uelque chose qui a été ajouté pour compléter une chose ou combler un manque, ou pour prolonger ou consolider un tout ». Les prestations de retraite du RPC peuvent être touchées à partir de l'âge de 60 ans, et ce, que l'on reçoive ou non des indemnités et que l'on cesse ou non de travailler. Toute personne admissible peut choisir de recevoir des prestations à taux réduit à un plus jeune âge, non pas pour combler un manque au niveau de son salaire, mais de plein droit, qu'elle continue à toucher son salaire intégral, comme cela se produit si la personne continue à travailler, ou non.

[59] Rien n'étaye la proposition voulant que lorsque l'on examine le sens ordinaire de l'expression « prestation de supplément » dans le contexte de mesures législatives pertinentes et de l'économie de la *Loi sur les accidents du travail*, on conclurait que l'intention du législateur était que les travailleurs blessés épuisent leur épargne avant d'être admissibles à une indemnisation. Notre Cour a déjà déclaré dans l'arrêt *Roussel-Landry* que « [l]'objectif évident visé par l'article 38.11(9) est de voir à ce que les indemnités que la Commission doit payer pour une certaine période de temps [...] ne dépassent pas 85 % des gains nets avant l'accident du travailleur » (par. 12) (je souligne). L'intention est de placer le travailleur dans une situation telle que la seule perte résultant de l'accident du travail corresponde à 15 % de ses gains nets. Elle n'est pas de forcer le travailleur à épuiser son épargne avant de devenir admissible au solde de 85 %.

[60] De plus, la Cour suprême précise clairement que les prestations de retraite ne sont pas des sommes reçues pour la même période que celle pendant laquelle l'indemnité est payée. Une pension est gagnée avant que les prestations ne soient versées. Les prestations de retraite ne constituent pas un revenu reçu « pour » la même période que celle pendant laquelle l'indemnité est payée. Il s'agit de prestations accumulées pendant une période antérieure pendant laquelle le travailleur et l'employeur ont investi dans la pension.

[61] JDI et la Commission n'ont tout simplement tenu aucun compte du fait que selon l'arrêt *Roussel-Landry*, le montant que l'on veut déduire doit avoir été versé pour la même période que celle pendant laquelle l'indemnité est payée. Selon leur interprétation, il faudrait se demander non pas à quel moment le revenu a été gagné, mais plutôt à quel moment il a été versé. Cela est illustré par la position qu'elles adoptent relativement aux régimes enregistrés d'épargne-retraite. Dans l'affaire *20105513 (Re)*, le travailleur en cause avait accumulé un REER en versant des cotisations, des cotisations identiques étant ensuite versées par l'employeur. La Commission s'est dite d'avis que la portion versée par l'employeur constituait une rémunération reçue de l'employeur et que le fait qu'elle avait été gagnée avant que le travailleur ne soit victime d'un accident n'importait aucunement. S'il retirait de l'argent de son REER pendant qu'il recevait des indemnités, la partie versée par l'employeur devait être déduite. En toute déférence, cette position est absurde et totalement contraire à la logique que la Cour suprême a adoptée dans l'arrêt *Clarke*. Le REER appartient au travailleur et les cotisations de l'employeur faisaient partie de la rémunération au titre du travail effectué antérieurement. Il est complètement illogique de penser que lorsqu'un travailleur puise dans ces fonds qui lui appartiennent déjà, les indemnités d'accident du travail qui sont censées lui donner 85 % de ses gains nets avant l'accident doivent être réduites d'un montant correspondant. Fort heureusement, le Tribunal d'appel a infirmé la décision de la Commission dans *20105513 (Re)*. Néanmoins, dans le présent appel, la Commission a plaidé que le Tribunal d'appel avait commis une erreur.

[62] Je ne peux tout simplement pas imaginer comment il se pourrait qu'en édictant le par. 38.11(9), le législateur ait pu avoir l'intention de réduire les paiements d'indemnité lorsqu'un travailleur puise dans son épargne, qu'elle prenne la forme d'argent dans un compte d'épargne, de fonds détenus dans un REER, de prestations de retraite acquises ou de prestations de retraite du RPC. Parmi les sommes susmentionnées, aucune ne serait censée constituer un supplément aux 85 % des gains nets avant l'accident que le travailleur est en droit de recevoir en vertu de la *Loi sur les accidents du travail*, et aucune ne constituerait une somme reçue pour la même période que celle pendant laquelle l'indemnité est payée.

[63] À mon avis, c'est à bon droit que le Tribunal d'appel a déterminé que le travailleur blessé ne devrait pas devenir un [TRADUCTION] « “bailleur de fonds” qui finance ses propres indemnités pour accident du travail ». Or, c'est exactement ce qui serait arrivé à M. Douthwright si la décision de la Commission n'avait pas été infirmée. Un tel résultat serait contraire à l'économie de la *Loi sur les accidents du travail* qui prévoit que les indemnités sont [TRADUCTION] « financées par les employeurs ». Cette interprétation du par. 38.11(9) ne nous oblige pas à nous écarter des principes d'interprétation législative énoncés dans l'arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes*. En fait, c'est l'application même de ces principes qui mène inéluctablement à cette interprétation.

[64] De plus, cette interprétation du par. 38.11(9) évite les conséquences absurdes et le résultat déraisonnable ou inéquitable qui en découleraient autrement. Il est en effet inconcevable que le législateur ait voulu qu'un travailleur blessé qui choisit de toucher de façon anticipée des prestations de retraite du RPC à taux réduit voie ses indemnités d'accident du travail réduites alors qu'un autre travailleur exactement dans la même situation, qui choisit de toucher ces mêmes prestations de retraite à taux plein à l'âge de 65 ans, ne perde rien. Assurément, s'il devait y avoir une pleine intégration des prestations sociales de la manière préconisée par JDI et la Commission, il existerait alors une règle universelle obligeant les travailleurs blessés à opter pour des prestations de retraite anticipées que prévoit le *Régime de pensions du Canada*. Pourtant, le texte de la *Loi sur les accidents du travail* ne renferme aucune règle semblable. Par contre, il est fait mention des dispositions relatives aux prestations d'invalidité du RPC. Cela n'a rien de surprenant étant donné que ces prestations ne sont pas des prestations de retraite et que par conséquent, lorsqu'un travailleur blessé y est admissible, il est payé pour la même période que celle pendant laquelle l'indemnité est payée. Par conséquent, l'interprétation que le Tribunal d'appel a faite du par. 38.11(9) est en harmonie avec la disposition relative aux prestations d'invalidité du RPC.

[65] Je souscris totalement aux arguments de M. Douthwright sur l'équité de la situation qui sont résumés au paragraphe 36 de la présente décision. Il a tout à fait raison de souligner que le régime d'indemnisation des travailleurs n'est pas attribuable à

[TRADUCTION] « la bienveillance ou à la libéralité des employeurs envers leurs employés ». Comme il le dit lui-même, c'est un régime qui a modifié la common law en ce sens que les employés ont renoncé à leur droit d'exercer un recours civil et à la possibilité d'obtenir une indemnisation totale [TRADUCTION] « en échange de la facilité administrative et de l'harmonie dans les relations de travail associées à un système fondé sur une indemnisation partielle ». Je conviens avec lui que si l'on doit s'écarter de l'équité clairement établie du régime d'indemnisation des accidents du travail, il faut que cet écart ait été expressément prévu par le législateur. Il a raison d'affirmer que rien n'indique que le législateur ait jamais prévu que certains employés blessés renonceraient à des milliers de dollars d'épargne au profit du fonds des employeurs tandis que d'autres employés ayant subi des lésions analogues verraient leur épargne protégée. Comme il le souligne, il n'est pas logique qu'il vive, souffrant d'une incapacité, avec 766 \$ par mois, en versant ses prestations de retraite du RPC de 547,07 \$ au fonds d'indemnisation, et que dans le même temps, il réduise le montant des prestations de retraite du RPC qu'il aurait touché à 65 ans s'il avait simplement choisi de ne pas recevoir de prestations de retraite anticipées. Et tout cela pendant que des travailleurs du même âge que lui possédant des intérêts acquis dans les mêmes prestations sont en mesure de mettre cette épargne à l'abri. C'est peu de dire que cela représenterait une « interprétation inéquitable et absurde d'une loi qui était destinée à l'avantager ». De surcroît, la Commission veut diminuer ses indemnités d'accident du travail du montant de ses prestations de retraite du RPC mais refuse de tenir compte de ces prestations dans le calcul de ses gains avant l'accident, une proposition qui dépasse certainement les limites pour tomber dans le domaine du ridicule.

[66] Même si l'on avait pu me persuader d'une façon quelconque que les prestations de retraite du RPC étaient des « prestations de supplément » et qu'il s'agissait de sommes versées pour la même période que celle pendant laquelle l'indemnité est payée, je ne conviendrais pas nécessairement que les prestations de retraite du RPC sont reçues d'une « source liée à l'emploi » au sens du par. 38.11(9). Étant donné que j'ai statué sur l'appel sur le fondement qu'elles ne sont ni des prestations de supplément, ni

versées pour la même période que celle pendant laquelle l'indemnité est payée, il est inutile que je pousse plus loin l'analyse.

[67] À mon avis, c'est tout à fait à bon droit que le Tribunal d'appel a décidé que l'indemnisation payable à M. Douthwright en vertu de la *Loi sur les accidents du travail* n'est pas touchée par les prestations de retraite du RPC qu'il reçoit.

VII. Dispositif

[68] Pour les motifs qui précèdent, je rejetterais l'appel. Lors de l'audience, les avocats de M. Douthwright nous ont informés que leur client ne sollicitait pas des dépens d'un montant extraordinaire. De ce fait, j'accorderais à M. Douthwright des dépens de 3 000 \$. Compte tenu de la position que la Commission a adoptée dans le présent appel, je condamnerais la Commission et JDI à payer conjointement ces dépens.