

T-3279-90  
2002 FCT 233

T-3279-90  
2002 CFPI 233

**Dianne Roy, Mary Ballantyne and Catherine Patterson-Kidd (Plaintiffs)**

**Dianne Roy, Mary Ballantyne et Catherine Patterson-Kidd (demandereses)**

v.

c.

**Her Majesty the Queen (Defendant)**

**Sa Majesté la Reine (défenderesse)**

**INDEXED AS: ROY v. CANADA (T.D.)**

**RÉPERTORIÉ: ROY c. CANADA (1<sup>re</sup> INST.)**

Trial Division, McKeown J.—Ottawa, December 3, 4, 5, 6, 2001 and March 1, 2002.

Section de première instance, juge McKeown—Ottawa, 3, 4, 5, 6 décembre 2001 et 1<sup>er</sup> mars 2002.

*Constitutional Law — Charter of Rights — Equality Rights — Canadian Forces Superannuation Act (CFSA), s. 25 providing annual allowance for survivor, children of deceased member in receipt of annuity — “Survivor” defined as person married to contributor or person referred to in s. 29(1) i.e. cohabiting with him in conjugal relationship at time of death — S. 29(8) providing for apportionment of annual allowance where two survivors — Three-part s. 15(1) analysis — (1) S. 29 drawing distinction, based on personal characteristic, that of being divorced, form of marital status — (2) Marital status analogous to grounds enumerated in Charter, s. 15 — (3) Law treats divorced spouses unfairly — Application of four-part contextual analysis set out in Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration) to determine whether legislation demeaning dignity in manner violating purpose of s. 15(1): (i) divorced spouses disadvantaged group: even though lives spent sacrificing opportunities to further husbands’ careers, disqualified from survivors’ benefits by divorce; (ii) legislation not addressing actual needs of divorced spouses; (iii) legislation not characterized as having ameliorative purpose since excluding, rather than assisting, historically disadvantaged group of military spouses; (iv) also discrimination on nature of interest affected i.e. economic interest of divorced spouses — S. 29 violating Charter, s. 15 (but justified under Charter, s. 1) — (2) CFSA, s. 61 providing for apportionment of supplementary death benefit where member dying in default of designating beneficiary — Not violating s. 15 as neutral, not differentiating based on marital status — (3) Pension Benefits Division Regulations, s. 25 providing where division of pension benefits, person in whose favour decision effected not entitled to survivor pension for period subject to division — Not violating s. 15 — No distinction based on marital status as only divorced, separated spouses can apply under Pension Benefits Division Act for lump sum payment of part of pension, and must be court order or separation agreement — Defining feature, court order or separation agreement, not personal characteristic.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l’égalité — L’art. 25 de la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes (LPRFC) prévoit une allocation annuelle pour le survivant et les enfants du participant qui, à son décès, recevait une annuité — «Survivant» s’entend d’une personne unie au contributeur par les liens du mariage ou d’une personne visée à l’art. 29(1), c’est-à-dire qui cohabite avec lui dans une union conjugale au moment du décès — L’art. 29(8) prévoit le partage de l’allocation annuelle lorsqu’il y a deux survivants — Analyse en trois volets de l’art. 15(1) — (1) L’art. 29 établit une distinction basée sur une caractéristique personnelle, soit le fait d’être divorcé qui est une forme d’état matrimonial — (2) L’état matrimonial est analogue aux motifs énumérés à l’art. 15 de la Charte — (3) La loi traite injustement les conjoints divorcés — L’analyse contextuelle en quatre volets énoncée dans l’arrêt Law c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration) s’applique pour déterminer si les dispositions législatives amoindrissent la dignité d’une manière qui porte atteinte à l’objet de l’art. 15(1): (i) les conjointes divorcées constituent un groupe défavorisé: même si toute leur vie elles sacrifient des opportunités afin de favoriser la carrière de leur maris, elles ne sont plus, en divorçant, admissibles à la pension de survivant; (ii) la loi ne répond pas aux besoins véritables des conjoints divorcés; (iii) la loi n’a pas un objet mélioratif puisqu’elle exclut, plutôt qu’elle n’aide, le groupe historiquement défavorisé des conjointes de militaires; (iv) il y a aussi discrimination fondée sur la nature du droit touché, c’est-à-dire l’intérêt économique des conjointes divorcées — L’art. 29 viole l’art. 15 de la Charte (mais cette violation est justifiée en vertu de l’article premier) — (2) L’art. 61 de la LPRFC prévoit la répartition de la prestation de décès supplémentaire lorsque le participant décède sans avoir désigné un bénéficiaire — Cet article ne porte pas atteinte à l’art. 15 puisqu’il est neutre et n’établit pas de distinction fondée sur l’état matrimonial — (3) L’art. 25 du Règlement sur le partage des prestations de retraite prévoit que lors d’un partage des prestations de retraite, la personne en faveur de qui le partage a été effectué n’a pas droit à une pension de*

*Constitutional Law — Charter of Rights — Limitation Clause — Canadian Forces Superannuation Act, s. 29 providing formula for apportionment of annual allowance where two survivors of deceased member — S. 29 violating Charter, s. 15, but justified under s. 1 — (1) Objective of CFSA, as whole (relief of poverty amongst elderly) pressing, substantial — Objectives of s. 29(8) apportionment formula (to ensure cohabitant unmarried couples treated same as married couples, cost containment, plan integrity) pressing, substantial — Exclusion of divorced spouses to ensure sufficient funds to enable provision of survivor pension pressing, substantial objective — (2)(i) Rational connection between goal of legislation, means chosen to implement objective — Provision of survivor benefits to those in relationship with plan member at time of member's death furthering goal of alleviating poverty amongst elderly; inclusion of separated spouses representing policy choice favouring possibility for reconciliation of separated spouses — (ii) Minimal impairment — Several factors suggesting deference owed to Parliament's policy choices eg. nature of legislation, competing interests, scarcity of resources, alternative benefits — (iii) Proportionality — Salutory effects of legislation outweighing deleterious effects — Divorced spouses able to alleviate financial consequences of exclusion through family law regime.*

*Armed Forces — Canadian Forces Superannuation Act, s. 29 providing formula for apportioning annual allowance between two survivors, i.e. legal widow, surviving common-law partner — S. 61 providing for apportionment of supplementary death benefit where member dies without designating beneficiary — Pension Benefit Division Regulations, s. 25 providing where division of pension benefits, person in whose favour decision effected not entitled to survivor pension for period subject to division — Only s. 29 violating Charter, s. 15, but justified under s. 1.*

*survivant pour la période faisant l'objet du partage — Cet article ne porte pas atteinte à l'art. 15 — Il n'y a pas de distinction fondée sur l'état matrimonial parce que seuls les conjoints divorcés ou séparés faisant l'objet d'une ordonnance ou d'un accord de séparation peuvent, sous le régime de la Loi sur le partage des prestations de retraite (LPPR), demander qu'une partie des prestations de retraite soit versée sous forme de montant global — La particularité déterminante, soit l'ordonnance du tribunal ou l'accord de séparation, n'est pas une caractéristique personnelle.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Clause limitative — L'art. 29 de la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes prévoit une formule pour le partage de l'allocation annuelle lorsqu'il y a deux survivants — L'art. 29 viole l'art. 15 de la Charte, mais l'atteinte est justifiée en vertu de l'article premier — 1) L'objet de la LPRFC, dans son ensemble (savoir, pallier à la pauvreté chez les personnes âgées), se rapporte à des préoccupations urgentes et réelles — Les objectifs visés par la formule de partage prévue à l'art. 29(8) (soit, faire en sorte que les couples célibataires qui cohabitent soient traités de la même façon que les couples mariés, l'endiguement des frais, l'intégrité du régime) sont des préoccupations urgentes et réelles — L'exclusion des conjoints divorcés comme moyen de s'assurer qu'il y ait des fonds suffisants pour accorder seulement une pension de survivants répond à des préoccupations urgentes et réelles — 2)(i) Le lien rationnel entre l'objet de la loi et les moyens choisis pour réaliser cet objet: Accorder des prestations de survivant à ceux qui ont un lien avec le participant au régime au moment de son décès renforce le but de combattre la pauvreté chez les personnes âgées; l'inclusion des conjoints séparés constitue un choix politique visant à favoriser la réconciliation des conjoints séparés — (ii) L'atteinte minimale — Divers facteurs indiquent la nécessité de faire preuve de réserve à l'égard des choix politiques faits par le législateur, par exemple la nature de la loi, des intérêts concurrents, des ressources peu abondantes, d'autres prestations — (iii) La proportionnalité — Les effets bénéfiques de la loi l'emportent sur ses effets préjudiciables — Les conjoints divorcés peuvent atténuer les conséquences financières de cette exclusion en se prévalant du régime du droit de la famille.*

*Forces armées — L'art. 29 de la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes prévoit le partage de l'allocation annuelle entre deux survivants, un veuf au sens juridique du terme et un conjoint de fait — L'art. 61 prévoit la répartition de la prestation de décès supplémentaire lorsque le participant décède sans avoir désigné un bénéficiaire — L'art. 25 du Règlement sur le partage des prestations de retraite prévoit que lors d'un partage des prestations de retraite, la personne en faveur de qui le partage a été effectué n'a pas droit à une pension de survivant pour la période faisant l'objet du partage — Seul l'art. 29 viole l'art. 15 de la Charte, mais cette atteinte est justifiée en vertu de l'article premier.*

*Pensions — Canadian Forces Superannuation Act (CFSA), s. 29 providing formula for apportioning annual allowance between two survivors, i.e. legal widow, surviving common-law partner — Pension Benefits Division Act permitting payment of lump sum share of member's pension benefit under federal government pension plans, including CFSA, to non-member spouse pension on breakdown of marriage or common-law partnership, where either court order or separation agreement — Pension Benefits Division Regulations, s. 25 providing where such division, person in whose favour division effected not entitled to survivor pension for period subject to division — CFSA, s. 29 violating Charter, s. 15, but justified under s. 1 — Regulations, s. 25 not discriminating based on personal characteristic as defining feature being separated or divorced, and having court order or separation agreement.*

*Practice — Parties — Standing — Former wives of Canadian Armed Forces members seeking declarations Canadian Forces Superannuation Act (CFSA), ss. 29, 61, Pension Benefits Division Regulations, s. 25 contrary to Charter, plaintiffs "survivors" under CFSA, entitled to percentage of annual allowance — CFSA provisions concerning apportionment of pension, supplementary death benefit between surviving legal widow, common-law partner — Pension Benefits Division Regulations providing where division of pension benefits, person in whose favour division effected not entitled to survivor pension for period — Plaintiffs have standing as have direct interest in provisions at issue.*

This was an action for declarations that *Canadian Forces Superannuation Act* (CFSA), sections 29 and 61 and *Pension Benefits Division Regulations*, section 25 are contrary to the Charter of Rights and of no force and effect, and that the plaintiffs are "survivors" under the CFSA and entitled to a percentage of the annual allowance. CFSA, section 25 provides for an annual allowance for the survivor and children of a deceased member who was receiving an annuity. A "survivor" is defined in subsection 2(1) as a person who was married to the contributor at the time of the contributor's death, or a person referred to in subsection 29(1), i.e. a person who was cohabiting with the contributor in a conjugal relationship for at least one year before the death of the contributor. Subsection 29(8) provides a formula for apportioning the annual allowance between two eligible survivors, i.e. between a legal widow or widower and a surviving common-law partner. Under Part II of the CFSA,

*Pensions — L'art. 29 de la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes (LPRFC) prévoit le partage de l'allocation annuelle entre deux survivants, un veuf au sens juridique du terme et un conjoint de fait — La Loi sur le partage des prestations de retraite permet que dans un cas de rupture du mariage ou d'une union de type conjugal, sur ordonnance ou accord de séparation, la partie des prestations de retraite du participant au titre des régimes de pensions du gouvernement fédéral, dont la LPRFC, soit versée au conjoint non-participant sous forme de montant global — L'art. 25 du Règlement sur le partage des prestations de retraite prévoit que lors d'un partage, la personne en faveur de qui il a été effectué n'a pas droit à une pension de survivant pour la période faisant l'objet du partage — L'art. 29 de la LPRFC viole l'art. 15 de la Charte, mais cette atteinte est justifiée en vertu de l'article premier — L'art. 25 du Règlement n'établit pas de distinction fondée sur une caractéristique personnelle puisque la particularité déterminante est d'être séparé ou divorcé et d'avoir une ordonnance du tribunal ou un accord de séparation.*

*Pratique — Parties — Qualité pour agir — Ex-conjointes de membres des Forces armées canadiennes qui sollicitent des jugements déclaratoires portant que les art. 29 et 61 de la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes (LPRFC) et l'art. 25 du Règlement sur le partage des prestations de retraite sont contraires à la Charte, qu'elles sont des « survivantes » aux termes de la LPRFC et qu'elles ont droit à un pourcentage de l'allocation annuelle — La LPRFC prévoit des dispositions concernant le partage des prestations de retraite, des prestations de décès supplémentaires entre un veuf au sens juridique du terme et un conjoint de fait — Le Règlement sur le partage des prestations de retraite prévoit que lors d'un partage des prestations de retraite, la personne en faveur de qui le partage a été effectué n'a pas droit à une pension de survivant pour la période faisant l'objet du partage — Ayant un intérêt direct dans les dispositions en cause, les demanderesse ont la qualité pour agir.*

Il s'agit d'une action visant à obtenir des jugements déclaratoires portant que les articles 29 et 61 de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* (LPRFC), et l'article 25 du *Règlement sur le partage des prestations de retraite* sont contraires à la Charte des droits et inopérants, et portant que les demanderesse sont des « survivantes » aux termes de la LPRFC et qu'elles ont droit à un pourcentage de l'allocation annuelle. L'art. 25 de la LPRFC prévoit une allocation annuelle pour le survivant et les enfants du participant qui, à son décès, recevait une annuité. Selon le paragraphe 2(1), un « survivant » s'entend d'une personne unie au contributeur par les liens du mariage ou du décès de celui-ci ou d'une personne visée au paragraphe 29(1), c'est-à-dire qui, au décès du contributeur, cohabitait avec lui dans une union conjugale depuis un an. Le paragraphe 29(8) prévoit une formule pour que l'allocation annuelle soit partagée entre deux survivants admissibles, soit un veuf ou une veuve au

members of the Canadian Forces are provided with a form of declining balance term life insurance (supplementary death benefit). Section 61 provides for the apportionment of the supplementary death benefit between a separated spouse and a common-law spouse where a member dies in default of designating a beneficiary. The *Pension Benefits Division Act* (PBDA) which came into force in 1994, provides that, on the breakdown of a marriage or common-law partnership, where there is either a court order or separation agreement, part of a member's pension benefit under federal government pension plans, including the CFSA, can be paid out in a lump sum payment to the non-member spouse. Section 25 of the *Pension Benefits Division Regulations* provides that where there has been a division of pension benefits, the person in whose favour the division was effected is not entitled to a survivor pension for the period subject to division.

The plaintiffs are all former wives of men who were members of the Canadian Armed Forces. They were all married prior to the end of 1961. The marriages lasted 25 years or more. There were children of each marriage. The husbands served in the Armed Forces from the 1950s to the 1980s, and each held several postings, making it difficult for their wives, who were also often solely responsible for the homes and children, to maintain employment outside the home. The Kidds divorced in 1986 and Mr. Kidd died in 1987. The couple had entered into a separation agreement, which provided that Mr. Kidd would designate his wife as the irrevocable beneficiary of the death benefit. When Mr. Kidd died, the supplementary death benefit did not go to her in accordance with the separation agreement, but went to his estate, and Ms. Kidd received 1/6 of the benefit. The Roys separated in 1985 and were divorced in 1987. Mr. Roy is still alive. In 1996 Ms. Roy applied for and received a division of Mr. Roy's pension benefits under the PBDA. The Ballantynes separated in 1987, but have not divorced. Their separation agreement provided that each would be entitled to receive a share of the retirement benefits payable to the other, and that the other would be considered the surviving spouse under the other's pension plan.

The issues were: (1) whether the plaintiffs had standing; (2) whether the plaintiffs are not receiving equal treatment under section 15 with respect to their ability to obtain benefits from the Armed Forces survivor benefits plan and the supplementary death benefits; and (3) if there is a violation of section 15, whether it is justified under section 1.

*Held*, the action should be dismissed.

sens juridique du terme et un conjoint de fait. La partie II de la LPRFC prévoit que les membres des Forces canadiennes reçoivent une sorte d'assurance-vie temporaire décroissante (prestation supplémentaire de décès). L'article 61 prévoit que la prestation supplémentaire de décès est répartie entre un conjoint séparé et un conjoint de fait lorsque le participant décède sans avoir désigné un bénéficiaire. La *Loi sur le partage des prestations de retraite* (LPPR), entrée en vigueur en 1994, prévoit que dans un cas de rupture du mariage ou d'une union de type conjugal, sur ordonnance ou accord de séparation, une partie des prestations de retraite du participant au titre des régimes de pensions du gouvernement fédéral, dont la LPRFC, peuvent être versées sous forme de montant global au conjoint non-participant. L'article 25 du *Règlement sur le partage des prestations de retraite* prévoit que dans un partage des prestations de retraite, la personne en faveur de laquelle le partage a été effectué n'a pas droit à une pension de survivant pour la période visée par le partage.

Les trois demandresses sont les ex-conjointes de membres des Forces armées canadiennes. Elles se sont toutes mariées avant la fin de l'année 1961. La durée des mariages a été de 25 ans ou plus. Des enfants sont nés de chacun des mariages. Les maris ont servi dans les Forces canadiennes à partir des années 50 jusque dans les années 80 et chacun a été affecté à divers postes. Il était donc difficile pour leurs épouses, souvent les seules en charge de la maison et des enfants, de conserver un emploi sur le marché du travail. M. et M<sup>me</sup> Kidd ont divorcé en 1986, et M. Kidd est décédé en 1987. Le couple a conclu un accord de séparation, lequel stipulait que M. Kidd désignerait sa femme à titre de bénéficiaire irrévocable de la prestation de décès. Quand M. Kidd est décédé, la prestation de décès n'a pas été versée à M<sup>me</sup> Kidd conformément à l'accord de séparation, mais a plutôt été transmise à la succession. M<sup>me</sup> Kidd a reçu le sixième (1/6) de cette prestation. M. et M<sup>me</sup> Roy se sont séparés en 1985 et ont divorcé en 1987. M. Roy vit toujours. En 1996, M<sup>me</sup> Roy a demandé et obtenu le partage des prestations de retraite au titre du RPPR. M. et M<sup>me</sup> Ballantyne se sont séparés en 1987, mais n'ont pas divorcé. Leur accord de séparation stipulait que chacun aurait droit de recevoir une portion des prestations de retraite payables à l'autre, et que l'autre serait considéré comme un conjoint survivant aux fins du régime de pension.

Les questions en litige consistent à savoir: 1) si les demandresses ont la qualité pour agir; 2) si les demandresses ne reçoivent pas un traitement égal conformément à l'article 15 eu égard à l'obtention de prestations du régime de prestations aux survivants des Forces canadiennes et de prestations supplémentaires de décès; 3) dans le cas où il y a violation de l'article 15, si cette violation est justifiée en vertu de l'article premier.

*Jugement*: l'action doit être rejetée.

(1) The plaintiffs had standing as they have a direct interest in the provisions at issue. None of the plaintiffs are automatically entitled to the supplementary death benefit. Ms. Patterson-Kidd will not receive the survivor benefits because she is divorced. Ms. Roy applied for a division under the PBDA, and so is disentitled from receiving the survivor's benefit. Ms. Ballantyne is not yet divorced, but there may be a financial penalty to what choices she wishes to make in her personal life (eg. to get divorced, to apply for a division).

(2) There are three basic elements of the subsection 15(1) analysis: (1) whether there is differential treatment; (2) whether the claimant was subject to differential treatment on the basis of one or more of the enumerated or analogous grounds; and (3) whether the differential treatment discriminates in a substantive sense, bringing into play the purpose of subsection 15(1). With respect to the survivor benefit, the first stage of the section 15 test was met. The legislation draws a distinction based on a personal characteristic, that of being divorced, which is a form of marital status. The Supreme Court of Canada has held that marital status is a ground analogous to those enumerated in section 15. The real issue was whether it is discriminatory. The law does treat divorced spouses unfairly in this case. The nature of their husband's occupation requires military wives to make many sacrifices and forgo career opportunities to support their husbands' careers. Yet, under the legislation, even though a wife may be married for the entire time her husband is in the Armed Forces, if they later divorce, she is disqualified from receiving the survivor pension. Four contextual factors set out by the Supreme Court of Canada in *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* were considered to determine whether the legislation has the effect of demeaning a person's dignity in a manner which violates the purpose of subsection 15(1). (i) Divorced spouses do suffer disadvantage under this legislation. They may spend their lives sacrificing career opportunities and moving from place to place in order to further their husband's career, and yet if they divorce, they receive no survivor benefit. (ii) There is no indication that the actual needs of the divorced spouses are recognized or accommodated in any way by the legislation, which denies them benefits. (iii) Whether the legislation has an ameliorative purpose is only relevant where the person excluded from the scope of the ameliorative legislation is more advantaged in a relative sense. Underinclusive ameliorative legislation that excludes from its scope the members of a historically disadvantaged group will rarely escape the charge of discrimination. While it could be said that the legislation herein has an ameliorative purpose, i.e. to provide a benefits scheme to members of the Armed Forces and their spouses, it could not be characterized as such in this context, since it excludes, rather than assists, the

1) Les demandresses ont la qualité pour agir puisqu'elles ont un intérêt direct dans les dispositions en cause. Aucune des demandresses n'a droit automatiquement à la prestation supplémentaire de décès. M<sup>me</sup> Patterson-Kidd ne recevra pas les prestations de survivant parce qu'elle est divorcée. M<sup>me</sup> Roy s'est prévalu d'un partage en vertu de la LPPR et est ainsi inadmissible à la prestation de survivant. M<sup>me</sup> Ballantyne n'est pas encore divorcée, mais selon les choix qu'elle fera dans sa vie personnelle (par exemple divorcer, demander un partage), la loi pourra la pénaliser sur le plan financier.

2) Trois éléments de base doivent être établis dans l'analyse du paragraphe 15(1): 1) s'il y a une différence de traitement; 2) si le demandeur a subi un traitement différent en raison d'un ou de plusieurs des motifs énumérés ou des motifs analogues; 3) si la différence de traitement est réellement discriminatoire, faisant ainsi intervenir l'objet du paragraphe 15(1). En ce qui concerne la prestation de survivant, il est satisfait à la première étape du critère de l'article 15. La loi établit une distinction basée sur une caractéristique personnelle, soit le fait d'être divorcé qui est une forme d'état matrimonial. La Cour suprême du Canada a statué que l'état matrimonial constitue un motif analogue à ceux qui sont énumérés à l'article 15. La véritable question est de savoir s'il s'agit d'une distinction discriminatoire. La loi traite bel et bien injustement les conjoints divorcés dans la présente espèce. La nature du travail de leur mari oblige les conjointes de militaires à faire des sacrifices et à renoncer à des possibilités de carrière pour aider la carrière de leur mari. Et pourtant, en vertu de la loi, même si une conjointe peut être mariée durant toute la période où son mari est dans les forces armées, elle n'est plus, une fois divorcée, admissible à la pension de survivant. Les quatre facteurs contextuels énoncés par la Cour suprême dans l'arrêt *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* ont été examinés afin de déterminer si la loi a pour effet d'amoindrir la dignité d'une personne d'une manière qui porte atteinte à l'objet du paragraphe 15(1). (i) Les conjointes divorcées sont bel et bien défavorisées aux termes de la présente loi. Toute leur vie elles peuvent devoir sacrifier des opportunités de carrière et déménager d'un endroit à l'autre afin de favoriser la carrière de leur mari, et pourtant ne recevoir, si elles divorcent, aucune prestation de survivant. (ii) Rien n'indique que les besoins véritables des conjoints divorcés soient reconnus ou satisfaits de quelque façon que ce soit par la loi qui à son tour leur refusent des prestations. (iii) La question de savoir si la loi a un objet mélioratif n'est pertinente que dans la mesure où la personne exclue de l'application des dispositions apportant une amélioration est relativement plus favorisée. Des dispositions apportant une amélioration, mais au caractère limitatif, qui excluent les participants d'un groupe historiquement défavorisé, seront presque toujours taxés de discrimination. Si l'on peut dire que la loi visée en l'espèce a

historically disadvantaged group of military spouses. (iv) On the nature of the interest affected, there is also discrimination. It is the economic interest of divorced spouses that is affected. Section 29 of the CFSA violates Charter, section 15.

CFSA, section 61 does not violate section 15. The first stage of the test was not met. The member may designate whomever he chooses to receive the supplementary death benefit. He may or may not choose to designate his divorced spouse. The legislation is neutral in this regard, and does not differentiate based on marital status. While the death benefit affords differential treatment on the basis of whether or not you have been designated, it is clear that being designated under a benefits plan does not constitute a personal characteristic.

Section 25 of the Regulations also does not meet the first stage of the test, since the distinction is not based on a personal characteristic. There is no distinction based on marital status because only the group of separated and divorced spouses can apply for a division in the first place. Further, the defining feature is being separated or divorced and having the court order and the separation agreement. The fact of having a court order or separation agreement is clearly not a personal characteristic.

The section 1 test requires that the object of the legislation be pressing and substantial and that the means chosen to attain this legislative end be reasonable and demonstrably justified in a free and democratic society. In order to satisfy the second requirement, three criteria must be satisfied: (i) the rights violation must be rationally connected to the aim of the legislation; (ii) the impugned provision must minimally impair the Charter guarantee; and (iii) there must be a proportionality between the effect of the measure and its objective so that the attainment of the legislative goal is not outweighed by the abridgement of the right. The objective of the CFSA as a whole is, as part of Canada's retirement income system, designed to relieve poverty amongst the elderly. This is a pressing and substantial objective. The objectives of the apportionment formula under CFSA, subsection 29(8) are to ensure that cohabitant unmarried couples are treated in the same way as married couples, and to provide a means of dividing up the benefit in a way that it does not affect other plan members by paying out too much money. Cost containment, plan integrity and equal treatment are pressing and substantial objectives. One of the objectives for the

un objet mélioratif, soit de prévoir un mécanisme de prestations pour les membres des forces armées et leurs conjoints, il ne peut en être ainsi dans le présent contexte, puisqu'elle exclut, plutôt qu'elle n'aide, le groupe historiquement défavorisé de conjointes de militaires. (iv) Quant à la nature du droit touché, il y a aussi discrimination. C'est l'intérêt économique des conjointes divorcées qui est affecté. L'article 29 de la LPRFC porte atteinte à l'article 15 de la Charte.

L'article 61 de la LPRFC ne porte pas atteinte à l'article 15. Il n'est pas satisfait à la première étape du critère. Le participant peut désigner la personne de son choix comme bénéficiaire de la prestation de décès supplémentaire. Ainsi il peut choisir ou non de désigner sa conjointe divorcée. La loi est neutre à ce propos et n'établit pas de distinction fondée sur l'état matrimonial. La prestation de décès procure un traitement différentiel fondé sur la désignation ou non de la personne, mais il est clair que le fait d'être désigné bénéficiaire au titre d'un régime de prestation ne constitue pas une caractéristique personnelle.

L'article 25 du Règlement ne satisfait pas à la première étape du critère, puisque la distinction n'est pas fondée sur une caractéristique personnelle. Il n'y a pas de distinction fondée sur l'état matrimonial parce que, premièrement, seul le groupe des conjoints séparés ou divorcés peut se prévaloir d'un partage. Ensuite, la particularité déterminante est d'être séparé ou divorcé et d'avoir une ordonnance du tribunal et un accord de séparation. Le fait d'avoir une ordonnance du tribunal ou un accord de séparation n'est manifestement pas une caractéristique personnelle.

Le critère applicable au regard de l'article premier exige que l'objet de la loi se rapporte à des préoccupations urgentes et réelles et que le moyen utilisé pour atteindre l'objectif législatif doit être raisonnable et doit pouvoir se justifier dans une société libre et démocratique. Cette seconde condition appelle trois critères: (i) la violation des droits doit avoir un lien rationnel avec l'objectif législatif; (ii) la disposition contestée doit porter le moins possible atteinte au droit garanti par la Charte; (iii) il doit y avoir proportionnalité entre l'effet de la mesure et son objectif de sorte que l'atteinte au droit garanti ne l'emporte pas sur la réalisation de l'objectif législatif. L'objet de la LPRFC, dans le cadre du régime de revenu de retraite du Canada, est de pallier la pauvreté chez les personnes âgées. Cet objet se rapporte à des préoccupations urgentes et réelles. La formule de partage, prévue au paragraphe 29(8) de la LPRFC, vise à faire en sorte que les couples célibataires qui cohabitent soient traités de la même façon que les couples mariés et se veut une façon de diviser la prestation de sorte de ne pas priver les autres participants en donnant trop d'argent. L'endiguement des frais, l'intégrité du régime et le traitement égal répondent à

exclusion of divorced spouses could be characterized as ensuring there are sufficient funds to enable the survivor pension to be provided. Thus the exclusion of divorced spouses is also pressing and substantial.

(i) There is a rational connection between the goal of the legislation and the means chosen by government to implement its objective. The provision of survivor benefits to those who are in a relationship with a plan member at the time of the member's death logically furthers the overall goal of alleviating poverty amongst the elderly by addressing those with needs at that time. The inclusion of separated spouses represents a policy choice that favours the possibility for reconciliation of separated spouses. Parliament does not have to engage in meticulous line-drawing to comply with the Charter, and is entitled to room to manoeuvre in attempting to fulfil its objectives, especially when those objectives are ameliorative.

(ii) There is minimal impairment. The nature of the legislation, a benefits-conferring scheme in which Parliament is seeking to mediate between competing interests and to allocate scarce resources, suggests that deference ought to be shown to the policy choices Parliament has made. The government did have a reasonable basis for concluding that the rights of divorced spouses were impaired no more than reasonably necessary to achieve its goals. Although the spouses may be unable to obtain the survivor's pension under the CFSA, they are still able to seek and obtain an equitable division of assets under the federal divorce and provincial matrimonial property schemes which can take into account the fact that they will not receive the survivor's pension. There is nothing inequitable in the settlements that the plaintiffs have been able to obtain under the family law regime.

(iii) The salutary effects of the legislation in this case outweigh the deleterious effects. The CFSA provides survivor's benefits to those who qualify for them. The deleterious effect of excluding divorced spouses is that the spouses do not receive the benefits. However they are able to alleviate the financial consequences of this exclusion through the family law regime. Thus the legislation is saved by Charter, section 1.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 1, 15, 24.

*Canadian Forces Superannuation Act*, R.S.C., 1985, c. C-17, ss. 2(1) "survivor" (as enacted by S.C. 1999, c. 34,

des préoccupations urgentes et réelles. On pourrait caractériser l'un des objectifs de l'exclusion des conjoints divorcés comme un moyen de s'assurer qu'il y ait des fonds suffisants pour accorder une pension de survivant. Ainsi l'exclusion des conjoints divorcés répond à un besoin urgent et réel.

(i) Il y a un lien rationnel entre l'objet de la loi et les moyens choisis par le gouvernement pour réaliser cet objet. Accorder des prestations de survivant à ceux qui ont un lien avec le participant au régime au moment du décès du participant renforce logiquement le but général qui est de combattre la pauvreté chez les personnes âgées en s'occupant de ceux qui sont alors dans le besoin. L'inclusion des conjoints séparés constitue un choix politique visant à favoriser la réconciliation des conjoints séparés. Le législateur n'est pas tenu de dresser minutieusement des paramètres pour se conformer à la Charte, et il a le droit à une marge de manœuvre dans sa tentative d'atteindre ses objectifs, surtout quand ils sont mélioratifs.

(ii) Il y a atteinte minimale en l'espèce. La nature de la loi, savoir un mécanisme d'attribution de prestations dans lequel le législateur cherche à arbitrer des intérêts concurrents et à allouer des ressources peu abondantes, donne à penser qu'il faut faire preuve de réserve à l'égard des choix politiques faits par le législateur. Le gouvernement pouvait légitimement estimer qu'il n'affaiblissait pas les droits des conjoints divorcés au-delà de ce qui était raisonnablement nécessaire pour atteindre ses objectifs. Les conjointes ne peuvent obtenir la pension de survivant en vertu de la LPRFC mais elles peuvent, en vertu du régime de divorce fédéral et des régimes provinciaux de biens matrimoniaux, solliciter et obtenir un partage équitable des biens qui pourra tenir compte du fait qu'elles ne recevront pas la pension de survivant. Il n'y a rien d'inequitable dans les règlements qu'elles ont pu obtenir en vertu du régime du droit de la famille.

(iii) Les effets bénéfiques de la loi en l'espèce l'emportent sur ses effets préjudiciables. La LPRFC prévoit des prestations de survivants aux personnes qui y sont admissibles. L'effet préjudiciable de l'exclusion des conjointes divorcées est de les priver de prestations. Toutefois, elles peuvent atténuer les conséquences financières de cette exclusion en se prévalant du régime du droit de la famille. Ainsi, la loi en cause en l'espèce est sauvegardée par l'article premier de la Charte.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 1, 15, 24.

*Loi sur la pension de la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-36.

s. 115), 16 (as am. *idem*, s. 128), 17 (as am. *idem*, s. 129), 25 (as am. by S.C. 1989, c. 6, s. 7; 1999, c. 34, s. 133), 29 (as am. *idem*, s. 136), 60 (as am. *idem*, s. 155), 61 (as am. *idem*, s. 156), 66(1), 67 (as am. *idem*, s. 159). *Canadian Forces Superannuation Regulations*, C.R.C., c. 396, s. 54.  
*Old Age Security Act*, R.S.C., 1985, c. O-9.  
*Pension Benefits Division Act*, S.C. 1992, c. 46, Sch. II, s. 8(1)(a),(b).  
*Pension Benefits Division Regulations*, SOR/94-612, ss. 20 (as am. by SOR/97-420, s. 4), 21 (as am. *idem*, s. 5), 25.  
*Public Service Superannuation Act*, R.S.C., 1985, c. P-36.  
*Royal Canadian Mounted Police Superannuation Act*, R.S.C., 1985, c. R-11.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Shafer v. Shafer* (1996), 25 R.F.L. (4th) 410 (Ont. Gen. Div.); *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497; (1999), 170 D.L.R. (4th) 1; 43 C.C.E.L. (2d) 49; 236 N.R. 1; *Collins v. Canada*, [2000] 2 F.C. 3; (1998), 178 F.T.R. 161 (T.D.); *Miron v. Trudel*, [1995] 2 S.C.R. 418; (1995), 124 D.L.R. (4th) 693; 29 C.R.R. (2d) 189; [1995] I.L.R. 1-3185; 10 M.V.R. (3d) 151; 181 N.R. 253; 81 O.A.C. 253; 13 R.F.L. (4th) 1; *Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1999] 2 S.C.R. 203; (1999), 173 D.L.R. (4th) 1; [1999] 3 C.N.L.R. 19; 239 N.R. 1; *Sutherland v. Canada* (1997), 143 D.L.R. (4th) 226; 208 N.R. 1 (F.C.A.); *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court (P.E.I.)*, [1997] 3 S.C.R. 3; (1997), 204 A.R. 1; 156 Nfld. & P.E.I.R. 1; 150 D.L.R. (4th) 577; [1997] 10 W.W.R. 417; 121 Man. R. (2d) 1; 49 Admin. L.R. (2d) 1; 118 C.C.C. (3d) 193; 11 C.P.C. (4th) 1; 217 N.R. 1.

##### DISTINGUISHED:

*Egan v. Canada*, [1995] 2 S.C.R. 513; (1995), 124 D.L.R. (4th) 609; C.E.B. & P.G.R. 8216; 95 CLLC 210-025; 29 C.R.R. (2d) 79; 182 N.R. 161; 12 R.F.L. (4th) 201; *Thibaudeau v. Canada*, [1995] 2 S.C.R. 627; (1995), 124 D.L.R. (4th) 449; 29 C.R.R. (2d) 1; [1995] 1 C.T.C. 382; 95 DTC 5273; 182 N.R. 1; 12 R.F.L. (4th) 1; *Lovelace v. Ontario*, [2000] 1 S.C.R. 950; (2000), 188 D.L.R. (4th) 193; [2000] 4 C.N.L.R. 145; 255 N.R. 1; 134 O.A.C. 201; *Vriend v. Alberta*, [1998] 1 S.C.R. 493; (1998), 212 A.R. 237; 156 D.L.R. (4th) 385; [1999] 5 W.W.R. 451; 67 Alta. L.R. (3d) 1; 224 N.R. 1.

*Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale*, L.R.C. (1985), ch. R-11.  
*Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*, L.R.C. (1985), ch. C-17, art. 2(1) «survivant» (édicte par L.C. 1999, ch. 34, art. 115), 16 (mod., *idem*, art. 128), 17 (mod., *idem*, art. 129), 25 (mod. par L.C. 1989, ch. 6, art. 7; 1999, ch. 34, art. 133), 29 (mod., *idem*, art. 136), 60 (mod. par L.C. 1992, ch. 46, art. 52; 1999, ch. 34, art. 155), 61 (mod. *idem*, art. 156), 66(1), 67 (mod., *idem*, art. 159).  
*Loi sur la sécurité de la vieillesse*, L.R.C. (1985), ch. O-9.  
*Loi sur le partage des prestations de retraite*, L.C. 1992, ch. 46, ann. II, art. 8(1)a), b).  
*Règlement sur la pension de retraite des Forces canadiennes*, C.R.C., ch. 396, art. 54.  
*Règlement sur le partage des prestations de retraite*, DORS/94-612, art. 20 (mod. par DORS/97-420, art. 4), 21 (mod., *idem*, art. 5), 25.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Shafer v. Shafer* (1996), 25 R.F.L. (4th) 410 (Div. gén. Ont.); *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497; (1999), 170 D.L.R. (4th) 1; 43 C.C.E.L. (2d) 49; 236 N.R. 1; *Collins c. Canada*, [2000] 2 C.F. 3; (1998), 178 F.T.R. 161 (1<sup>re</sup> inst.); *Miron c. Trudel*, [1995] 2 R.C.S. 418; (1995), 124 D.L.R. (4th) 693; 29 C.R.R. (2d) 189; [1995] I.L.R. 1-3185; 10 M.V.R. (3d) 151; 181 N.R. 253; 81 O.A.C. 253; 13 R.F.L. (4th) 1; *Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 R.C.S. 203; (1999), 173 D.L.R. (4th) 1; [1999] 3 C.N.L.R. 19; 239 N.R. 1; *Sutherland c. Canada* (1997), 143 D.L.R. (4th) 226; 208 N.R. 1 (C.A.F.); *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.)*, [1997] 3 R.C.S. 3; (1997), 204 A.R. 1; 156 Nfld. & P.E.I.R. 1; 150 D.L.R. (4th) 577; [1997] 10 W.W.R. 417; 121 Man. R. (2d) 1; 49 Admin. L.R. (2d) 1; 118 C.C.C. (3d) 193; 11 C.P.C. (4th) 1; 217 N.R. 1.

##### DISTINCTION FAITE D'AVEC:

*Egan c. Canada*, [1995] 2 R.C.S. 513; (1995), 124 D.L.R. (4th) 609; C.E.B. & P.G.R. 8216; 95 CLLC 210-025; 29 C.R.R. (2d) 79; 182 N.R. 161; 12 R.F.L. (4th) 201; *Thibaudeau c. Canada*, [1995] 2 R.C.S. 627; (1995), 124 D.L.R. (4th) 449; 29 C.R.R. (2d) 1; [1995] 1 C.T.C. 382; 95 DTC 5273; 182 N.R. 1; 12 R.F.L. (4th) 1; *Lovelace c. Ontario*, [2000] 1 R.C.S. 950; (2000), 188 D.L.R. (4th) 193; [2000] 4 C.N.L.R. 145; 255 N.R. 1; 134 O.A.C. 201; *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493; (1998), 212 A.R. 237; 156 D.L.R. (4th) 385; [1999] 5 W.W.R. 451; 67 Alta. L.R. (3d) 1; 224 N.R. 1.

## CONSIDERED:

*Schachter v. Canada*, [1992] 2 S.C.R. 679; (1992), 93 D.L.R. (4th) 1; 92 CLLC 14,036; 10 C.R.R. (2d) 1; 139 N.R. 1.

## AUTHORS CITED

Harrison, Deborah and Lucie Laliberté. *No Life Like It — Military Wives in Canada*. Toronto: J. Lorimer, 1994.  
Ontario Law Reform Commission. *Report on Pensions as Family Property: Valuation and Division*. Toronto: The Commission, 1995.

ACTION for declarations that *Canadian Forces Superannuation Act*, sections 29 and 61, and *Pension Benefits Division Regulations*, section 25 are contrary to the Charter of Rights and of no force and effect, and that the plaintiffs are “survivors” under the Act and are entitled to a percentage of the annual allowance. Action dismissed.

## APPEARANCES:

*Neil R. Wilson* and *Ritu R. Gambhir* for plaintiffs.

*Brian J. Saunders* and *Linda J. Wall* for defendant.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Gowling Lafleur Henderson LLP*, Ottawa, for plaintiffs.  
*Deputy Attorney General of Canada* for defendant.

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

[1] McKEOWN J.: The plaintiffs are all former wives of men who were members of the Canadian Armed Forces. Two of the wives were divorced and one is separated. One of the former husbands is dead. The plaintiffs claim that there are fundamental inequities in the military pension scheme and that they were denied benefits as former spouses on the basis of sex and marital status. The plaintiffs are seeking a declaration that sections 29 [as am. by S.C. 1999, c. 34, s. 136] and 61 [as am. *idem*, s. 156] of the *Canadian Forces Superannuation Act* [R.S.C., 1985, c. C-17] (CFSA) are contrary to the Charter [*Canadian Charter of Rights and*

## DÉCISION CITÉE:

*Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679; (1992), 93 D.L.R. (4th) 1; 92 CLLC 14,036; 10 C.R.R. (2d) 1; 139 N.R. 1.

## DOCTRINE

Commission de réforme du droit de l'Ontario. *Rapport sur les rentes de retraite en tant que biens familiaux: évaluation et partage*. Toronto: La Commission, 1995.  
Harrison, Deborah and Lucie Laliberté. *No Life Like It — Military Wives in Canada*. Toronto: J. Lorimer, 1994.

ACTION en jugement déclarant que les articles 29 et 61 de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*, et l'article 25 du *Règlement sur le partage des prestations de retraite* sont contraires à la Charte des droits et inopérants, que les demandresses sont des «survivantes» au sens de la Loi et qu'elles ont droit à un pourcentage des allocations annuelles. Action rejetée.

## ONT COMPARU:

*Neil R. Wilson* et *Ritu R. Gambhir* pour les demandresses.

*Brian J. Saunders* et *Linda J. Wall* pour la défenderesse.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Gowling Lafleur Henderson, s.r.l.*, Ottawa, pour les demandresses.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour la défenderesse.

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par*

[1] LE JUGE McKEOWN: Les trois demandresses sont les ex-conjointes de membres des Forces armées canadiennes. Deux sont divorcées et l'autre est séparée. L'un des ex-conjoints est décédé. Les demandresses soutiennent qu'il existe des injustices fondamentales dans le régime de pension militaire et qu'elles se sont vu refuser, en raison de leur sexe et de leur état matrimonial, des prestations en tant qu'ex-conjointes. Elles sollicitent un jugement déclaratoire portant que les articles 29 [mod. par L.C. 1999, ch. 34, art. 136] et 61 [mod., *idem*, art. 156] de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* [L.R.C. (1985), ch.

*Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] and are of no force or effect. They also seek a declaration that they are “survivors” under the CFSA and entitled to a percentage of the annual allowance. They also seek a declaration that section 25 of the *Pension Benefits Division Regulations* [SOR/94-612] [PBDR] is contrary to the Charter and of no force or effect.

## ISSUES

[2] The issues are firstly, whether the plaintiffs, as members of a disadvantaged group, former wives of members of the Canadian Armed Forces, are not receiving equal treatment under section 15 of the Charter with respect to their ability to obtain benefits from the Armed Forces survivor benefits plan and the supplementary death benefits, and secondly, if there is a violation of section 15, whether it is justified under section 1.

## FACTS

[3] Ms. Patterson-Kidd and her husband were married for 25 years, and separated in 1982. They were divorced in 1986. There were four children of the marriage.

[4] Mr. Kidd began his service in the Canadian Armed Forces in 1952. He retired in 1983, and held the post of Colonel at that time. He died in 1987. During his career he held various postings throughout Canada, and one in Washington, D.C.

[5] Ms. Patterson-Kidd testified that when her husband received a new posting, he would often have to leave before she did, leaving her with the responsibility of selling the house and organizing the family for the move. Often while at the postings her husband would be gone on field exercises for several weeks or months at a time. During this time she was responsible for the entire household. She also testified that she was expected to attend many social events with her husband,

C-17] (LPRFC) sont contraires à la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] et inopérants. Elles sollicitent aussi un jugement déclaratoire portant qu’elles sont des « survivantes » aux termes de la LPRFC et qu’elles ont droit à un pourcentage de l’allocation annuelle. Elles sollicitent également un jugement déclaratoire portant que l’article 25 du *Règlement sur le partage des prestations de retraite* [DORS/94-612] [RPPR] est contraire à la Charte et inopérant.

## LES QUESTIONS EN LITIGE

[2] Il s’agit premièrement de savoir si les demandresses, en tant que membres d’un groupe défavorisé, savoir les ex-épouses de membres des Forces canadiennes, ne reçoivent pas un traitement égal suivant l’article 15 de la Charte eu égard à l’obtention de prestations du régime de prestations aux survivants des Forces canadiennes et de prestations supplémentaires de décès, et deuxièmement, dans le cas où il y a violation de l’article 15, si cette violation est justifiée en vertu de l’article premier.

## LES FAITS

[3] M<sup>me</sup> Patterson-Kidd et son mari ont été mariés pendant 25 ans, et se sont séparés en 1982. Ils ont divorcé en 1986. Quatre enfants sont issus de ce mariage.

[4] M. Kidd a commencé son service dans les Forces armées canadiennes en 1952. À sa retraite en 1983, il détenait le grade de colonel. Il est décédé en 1987. Durant sa carrière, il a été affecté à divers postes au Canada, dont un poste à Washington, D.C.

[5] Selon le témoignage de M<sup>me</sup> Patterson-Kidd, lorsque son mari recevait une nouvelle affectation, il devait souvent partir avant elle, lui laissant alors la charge de vendre la maison et de veiller au déménagement de la famille. Pendant ses affectations, son mari était souvent absent plusieurs semaines ou mois d’affilée pour des manœuvres militaires. Pendant ce temps, elle avait la charge de toute la maisonnée. Selon son témoignage, elle devait aussi participer à de

and that they were perceived as a "team".

[6] Ms. Patterson-Kidd worked as a high school teacher in Ontario for three years. She had to stop working due to looking after the children and the move to Edmonton, as her qualifications were not recognized in Alberta. She experienced similar difficulties in Montréal, in addition to the language barriers. When they moved to Ottawa the first time she was able to find work as a supply teacher, but was unable to find full-time work. She was also not permitted to work in the U.S. when the family moved there. She later taught adult education courses at Algonquin College in Ottawa, first as a supply teacher in 1975, and then as a full-time teacher. She obtained a teaching pension on her retirement in 1997.

[7] Ms. Patterson-Kidd also testified that her husband's pension benefits were always part of her planning for the future.

[8] Following their separation in 1982, Mr. Kidd began cohabiting with another woman.

[9] Ms. Patterson-Kidd and her former husband entered into a separation agreement, which provided that Mr. Kidd would continue his group term life insurance, and that he would designate his wife as the irrevocable beneficiary of any life insurance and of the death benefit. The agreement also provided that he would keep the pension, but that she would get the car, the house, bonds, and \$20,000 in severance pay. He also paid her \$2000 a month as support. These payments were later lowered to \$1000 a month.

[10] In the minutes of settlement which were incorporated into the divorce judgment, Ms. Patterson-Kidd released all further claims against Mr. Kidd.

[11] When Mr. Kidd died in 1987, the supplementary death benefit did not go to her in accordance with the separation agreement, but went instead to his estate. Ms. Kidd made a claim for the benefit, and signed a release

nombreux événements sociaux avec son mari, leur couple étant perçu comme une «équipe».

[6] M<sup>me</sup> Patterson-Kidd a enseigné au secondaire en Ontario pendant trois ans. Elle a dû quitter son emploi pour s'occuper des enfants et à cause du déménagement à Edmonton, ses qualifications n'ayant pas été reconnues en Alberta. Elle a connu des difficultés semblables à Montréal, outre les barrières de la langue. Quand la famille a déménagé à Ottawa la première fois, elle a pu trouver un emploi d'enseignante suppléante mais elle a été incapable de trouver un emploi à temps plein. Elle s'est vu refuser la permission de travailler aux États-Unis quand la famille y a déménagé. Plus tard, elle a donné des cours de formation aux adultes au Collège Algonquin à Ottawa, d'abord en tant qu'enseignante suppléante en 1975, puis enseignante à temps plein. À sa retraite en 1997, elle a reçu une pension d'enseignante.

[7] M<sup>me</sup> Patterson-Kidd a aussi témoigné qu'elle a toujours compté sur les prestations de retraite de son mari dans ses projets de planification pour l'avenir.

[8] Après leur séparation en 1982, M. Kidd a commencé à cohabiter avec une autre femme.

[9] M<sup>me</sup> Patterson-Kidd et son ex-mari ont conclu un accord de séparation, lequel stipulait que M. Kidd maintiendrait en vigueur son assurance-vie temporaire de groupe et désignerait sa femme à titre de bénéficiaire irrévocable de toute assurance-vie et de prestation de décès. L'accord stipulait aussi qu'il garderait les prestations de retraite, mais qu'elle aurait l'automobile, la maison, les obligations et 20 000 \$ en paiement de séparation. Il devait aussi lui verser une pension alimentaire de 2 000 \$ par mois. Les versements ont par la suite été réduits à 1 000 \$ par mois.

[10] Dans le procès-verbal du règlement qui a été incorporé au jugement de divorce, M<sup>me</sup> Patterson-Kidd a renoncé à toute réclamation future envers M. Kidd.

[11] Quand M. Kidd est décédé en 1987, la prestation supplémentaire de décès ne lui a pas été versée conformément à l'accord de séparation, mais a été plutôt transmise à la succession. M<sup>me</sup> Kidd a réclamé la

for 1/6 of the benefit, with the remaining shares going to her four children and his common-law spouse.

[12] Ms. Roy was married in 1961. The couple separated in 1985, and were divorced in 1987. There are three children of the marriage, and Ms. Roy had one child from a previous marriage. Mr. Roy is still alive and currently lives with a common-law spouse.

[13] Mr. Roy's service in the Armed Forces began in 1958, and ended on his retirement in 1982. At that time he held the post of Sergeant. During his career he held postings in Shearwater, Nova Scotia, Bagotville, Quebec, and Comox, British Columbia.

[14] Ms. Roy's work experience was as a teller and in customer service in banks and financial institutions. She did not have benefits with these jobs. She could not find work in Chicoutimi because she did not speak French, and had difficulty in other locations because of the remoteness of one of the postings. She retired in 1985. Her income consists of CPP and a division of the annuity worth \$288 per month.

[15] During the marriage, Ms. Roy had full responsibility of the house and the family. She understood that Mr. Roy's pension would be for both of them.

[16] In 1986, Mr. Roy was ordered to pay to Ms. Roy as financial support the full amount of his annuity. The Court also directed an unequal distribution of the personal property in the family home in favour of Ms. Roy and the sale of the home with the net proceeds to be shared equally. In October 1986, Ms. Roy applied to the Minister of National Defence for a diversion to her of half of Mr. Roy's annuity, the full amount of which he had previously been paying to her directly. The diversion was approved and starting in January 1987, 50% of Mr. Roy's net annuity was diverted at source. The balance was paid by Mr. Roy directly to Ms. Roy.

prestation et a signé une quittance pour le sixième de cette prestation, les autres portions allant à ses quatre enfants et à la conjointe de fait.

[12] M<sup>me</sup> Roy s'est mariée en 1961. Le couple s'est séparé en 1985 et a divorcé en 1987. Trois enfants sont issus du mariage, M<sup>me</sup> Roy ayant un enfant né d'un mariage antérieur. M. Roy, qui est toujours vivant, habite présentement avec une conjointe de fait.

[13] M. Roy a commencé son service dans les Forces canadiennes en 1958 et l'a terminé à sa retraite en 1982. Il détenait alors le grade de sergent. Durant sa carrière, il a été affecté à Shearwater en Nouvelle-Écosse, à Bagotville au Québec et à Comox en Colombie-Britannique.

[14] M<sup>me</sup> Roy possédait une expérience de caissière et de préposée au service à la clientèle dans les banques et institutions financières. Elle ne bénéficiait d'aucuns avantages sociaux pour ces emplois. Elle n'a pu trouver d'emploi à Chicoutimi parce qu'elle ne parlait pas français et elle a éprouvé des difficultés ailleurs du fait de l'éloignement. Elle a pris sa retraite en 1985. Son revenu se compose de prestations du Régime de pensions du Canada et d'une annuité partielle de 288 \$ par mois.

[15] Pendant le mariage, M<sup>me</sup> Roy avait la charge entière de la maison et de la famille. Dans son esprit, la pension de M. Roy devait servir pour eux deux.

[16] En 1986, M. Roy a été obligé de verser à M<sup>me</sup> Roy le montant entier de son annuité pour assurer son soutien financier. Le tribunal a aussi ordonné la répartition inégale des biens meubles de la maison familiale en faveur de M<sup>me</sup> Roy ainsi que le partage du produit net de la vente de la maison en parts égales. En octobre 1986, M<sup>me</sup> Roy s'est adressée au ministre de la Défense nationale pour faire virer à son compte la moitié de l'annuité de M. Roy, dont le montant entier lui était auparavant directement versé. Le virement a été approuvé et à partir de janvier 1987, la moitié de l'annuité nette de M. Roy a été débitée à la source. M. Roy payait le solde directement à M<sup>me</sup> Roy.

[17] In October 1994, the Court varied this earlier order so that Mr. Roy would only be paying one half of his net pension benefit to Ms. Roy. In its reasons the Court noted that Ms. Roy had significantly more income than Mr. Roy under the existing arrangement.

[18] In 1996, Ms. Roy signed a separation agreement in which she agreed to a 35% lump sum division of Mr. Roy's pension benefits. They also agreed to end the diversion of Mr. Roy's annuity and Ms. Roy agreed to make no further claim against the annuity.

[19] In July 1996, Ms. Roy applied to the Minister of National Defence for a division of Gerald Roy's pension benefits under the PBDA, relying on the agreement. The division was approved and the sum of \$48,439.29 was transferred to Ms. Roy. This money was placed into a registered life income fund.

[20] Ms. Ballantyne married in 1954. There were four children of the marriage (one of whom is now deceased). Mr. Ballantyne served with the Armed Forces beginning in 1954 until his retirement in 1987. At that time he held the post of Lieutenant-Colonel. The parties separated in 1987. Mr. Ballantyne is still alive, and the parties have not sought a divorce.

[21] During the marriage Mr. Ballantyne held several postings throughout Canada and overseas, including in Korea, the United Kingdom and Holland.

[22] Ms. Ballantyne was qualified as a teacher in Ontario and obtained work as a teacher in Ottawa, Kingston, the Middle East and the United Kingdom. She was unable to work as a teacher when the family moved to B.C.

[23] During the marriage, she looked after the children and the house. She was also expected to attend social events and entertain, and to perform volunteer work. She testified that she was unaware of the exact benefits that her husband had, but was always told that

[17] En octobre 1994, le tribunal a modifié cette ordonnance de façon à ce que M. Roy paie seulement la moitié de ses prestations nettes de retraite à M<sup>me</sup> Roy. Dans ses motifs, le tribunal a indiqué que M<sup>me</sup> Roy avait un revenu substantiellement plus élevé que celui de M. Roy aux termes de l'entente en vigueur.

[18] En 1996, M<sup>me</sup> Roy a signé un accord de séparation par lequel elle consentait à recevoir une somme forfaitaire équivalant à 35 % des prestations de retraite de M. Roy. Les ex-époux s'entendaient en outre pour mettre fin au virement de l'annuité de M. Roy, M<sup>me</sup> Roy s'engageant à ne faire aucune autre réclamation à cet égard.

[19] En juillet 1996, M<sup>me</sup> Roy, se prévalant de l'accord, s'est adressée au ministre de la Défense nationale pour le partage des prestations de retraite de Gerald Roy au titre du RPPR. Le partage a été approuvé et la somme de 48 439,29 \$ a été transférée à M<sup>me</sup> Roy. Cette somme a été placée dans un fonds enregistré de rente viagère.

[20] M<sup>me</sup> Ballantyne s'est mariée en 1954. Quatre enfants sont nés de ce mariage (dont l'un est maintenant décédé). M. Ballantyne a servi dans les Forces armées de 1954 jusqu'à sa retraite en 1987. Il détenait alors le grade de lieutenant-colonel. Les parties se sont séparées en 1987. M. Ballantyne est toujours vivant et les parties n'ont pas demandé le divorce.

[21] Durant le mariage, M. Ballantyne a eu de nombreuses affectations au Canada et outremer, notamment en Corée, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas.

[22] M<sup>me</sup> Ballantyne, qui détenait un diplôme d'enseignante de l'Ontario, a obtenu du travail comme enseignante à Ottawa, à Kingston, au Moyen-Orient et au Royaume-Uni. Elle a été incapable de trouver du travail comme enseignante lorsque la famille a déménagé en C.-B.

[23] Durant le mariage, elle s'est occupée des enfants et de la maison. Elle devait aussi participer à des événements sociaux, donner des réceptions et faire du bénévolat. Selon son témoignage, elle n'était pas au courant des prestations exactes auxquelles son mari était

the military would take care of her.

[24] Ms. Ballantyne and her husband entered into a separation agreement in 1987. In it, the parties acknowledge that they are both financially independent and do not require financial assistance from the other. In return for a release of all her claims, Mr. Ballantyne agreed to pay Ms. Ballantyne the sum of \$61,000. The parties also agreed that each would be entitled to receive a share of the retirement benefits payable to the other under the other's pension plan. They also agreed that the other would be considered the surviving spouse under the pension plan even if there was someone else who qualified as a spouse under the plan. The agreement did not require Mr. Ballantyne to maintain the supplementary death benefit under the CFSA or to designate Ms. Ballantyne as the beneficiary.

[25] In 1996, Ms. Ballantyne applied under the PBDA for information on the amount she would receive on an equal division of Mr. Ballantyne's pension benefits. She was told that a division for her cohabitation period would result in a payment to her of approximately \$240,082.40. She decided not to apply under the PBDA for a division of Mr. Ballantyne's pension benefits, because she would lose the death benefits if she did so.

[26] Mr. Ballantyne has not entered into a spousal relationship with another person since his separation from Ms. Ballantyne, nor has he designated a beneficiary of his supplementary death benefit under the CFSA.

[27] Ms. Harrison was an expert witness for the plaintiffs who has written extensively on military wives in Canada and women abuse in military communities. Her book, *No Life Like It—Military Wives in Canada*, was the result of a sociological study done of unpaid work performed by military wives in Canada. For the study she interviewed 112 military wives, and 48 additional members and administrators.

admissible mais on lui avait toujours dit que l'armée prendrait soin d'elle.

[24] M<sup>me</sup> Ballantyne et son mari ont signé un accord de séparation en 1987. Dans cet accord, les parties reconnaissent qu'elles sont toutes deux indépendantes financièrement et qu'elles n'ont pas besoin de l'aide financière de l'autre. En contrepartie de la renonciation à toutes ses réclamations, M. Ballantyne s'est engagé à payer la somme de 61 000 \$ à M<sup>me</sup> Ballantyne. Les parties ont aussi consenti à ce que chacun ait droit de recevoir une portion des prestations de retraite payables à l'autre au titre de son régime de pension. Ils ont aussi consenti à ce que l'autre soit considéré comme un conjoint survivant aux fins du régime de pension même si une autre personne se qualifiait comme conjoint aux termes de ce régime. L'accord n'obligeait pas M. Ballantyne à maintenir les prestations supplémentaires de décès aux termes de la LPRFC ou à désigner M<sup>me</sup> Ballantyne à titre de bénéficiaire.

[25] En 1996, M<sup>me</sup> Ballantyne a, en vertu du RPPR, demandé des renseignements sur le montant qu'elle recevrait advenant le partage égal des prestations de retraite de M. Ballantyne. On lui a dit qu'un partage pour sa période de cohabitation lui donnerait un paiement d'environ 240 082,40 \$. Elle a décidé de ne pas se prévaloir du RPPR pour obtenir le partage des prestations de retraite de M. Ballantyne, parce qu'elle perdrait ainsi les prestations de décès.

[26] M. Ballantyne n'a pas noué des relations conjugales avec une autre personne depuis sa séparation d'avec M<sup>me</sup> Ballantyne et il n'a en outre désigné aucun bénéficiaire pour ses prestations supplémentaires de décès au titre de la LPRFC.

[27] M<sup>me</sup> Harrison a agi comme témoin expert pour les demandresses; elle a beaucoup écrit sur les conjointes de militaires au Canada et sur le mauvais traitement réservé aux femmes dans les communautés militaires. Son livre, *No Life Like It—Military Wives in Canada*, est le résultat d'une étude sociologique du travail non rémunéré accompli par les conjointes de militaires au Canada. Pour cette étude, elle a interviewé 112 conjointes de militaires et 48 militaires et administrateurs.

[28] Counsel for the defendant objected to the witness being qualified as an expert on the grounds of lack of objectivity. It was pointed out that Ms. Harrison's co-collaborator for her book *No Life Like It — Military Wives in Canada* was Lucie Laliberté. Ms. Laliberté was the former lawyer of the plaintiffs in this action, and a co-founder of the Organization of Spouses of Military Members, which was one of the original plaintiffs in this action.

[29] I ruled that the expert was qualified, but that any issue as to lack of objectivity would go to the weight of the evidence. Ms. Harrison was then qualified as a sociologist with expertise on military culture and the impact of that culture on spouses of members of the military.

[30] Ms. Harrison's report concludes that military wives form a distinct and identifiable group, and that they are, as a group, economically vulnerable as they are more likely to be dependent on their husbands' pensions, and therefore to the extent that their husbands' or former husbands' pension benefits are not available to them, economically disadvantaged. She notes that the vast majority of military spouses are women, since the vast majority of members of the Armed Forces are men. Her report also notes that military wives rarely have the opportunity to pursue a career, as they are forced to leave employment whenever their husbands are posted to a new location. When the families are posted to remote or overseas locations, there are often few jobs for military wives to apply for. The wives that do find work are usually restricted to entry level positions. She also notes that the wives are expected to perform unpaid work on military bases. During their marriages, most military wives accumulate little equity in employment pension plans, and are for the most part thus solely dependent on their husbands' plans. The experience of the three plaintiffs confirms the foregoing findings and is credible evidence.

[31] In her testimony, she stressed that their position is unique because the requirement of military combat-

[28] L'avocat de la défenderesse s'est opposé à ce que la qualité d'expert soit reconnue à ce témoin à cause de son manque d'objectivité. Il a souligné que l'une des collaboratrices de M<sup>me</sup> Harrison pour son livre *No Life Like It — Military Wives in Canada* était Lucie Laliberté. M<sup>me</sup> Laliberté avait déjà agi comme avocate des demanderesse dans la présente instance, en plus d'avoir cofondé l'Organization of Spouses of Military Members (Organisation des conjointes de militaires), l'une des demanderesse initiales en l'espèce.

[29] J'ai estimé que l'expert était qualifiée mais que toute question quant à l'absence d'objectivité relèverait de l'appréciation de la preuve. M<sup>me</sup> Harrison a donc été qualifiée comme sociologue possédant une expertise en matière de culture militaire et de répercussions de cette culture sur les conjointes des militaires.

[30] Dans son rapport, M<sup>me</sup> Harrison conclut que les épouses de militaires forment un groupe distinct et identifiable, et qu'elles sont, comme groupe, vulnérables sur le plan économique parce qu'elles sont plus susceptibles de dépendre des prestations de leur mari, et donc d'être défavorisées dans la mesure où elles ne sont pas admissibles aux prestations de retraite de leur mari ou ex-mari. Elle indique que la grande majorité des conjoints de militaires sont des femmes, puisque la grande majorité des membres des forces armées sont des hommes. Son rapport indique aussi que les épouses de militaires ont rarement l'occasion de faire carrière car elles doivent quitter leur emploi chaque fois que leur mari est affecté à un nouvel endroit. Quand les familles sont affectées à des endroits éloignés ou outremer, les épouses de militaires ont rarement des occasions d'emploi. Les emplois qu'elles peuvent trouver se limitent habituellement à des postes de bas échelon. L'auteur indique aussi qu'on s'attend à ce que les conjointes fassent du travail non rémunéré sur les bases. Durant leur mariage, la plupart des conjointes de militaires accumulent peu d'avoir dans des régimes de pension d'employeur et sont ainsi pour la plupart dépendantes des seuls régimes de leur mari. L'expérience des trois demanderesse confirme les conclusions précédentes et en constitue une preuve crédible.

[31] Dans son témoignage, M<sup>me</sup> Harrison souligne que leur situation est unique parce que les mesures de

readiness necessitates that the organization have greater control over members and their spouses. Military wives have to live up to their husband's job in ways that no civilian spouse does. They are responsible for the home and the children, and are unable to get jobs with anywhere near the amount of earnings they could otherwise get.

[32] I note that Ms. Harrison did not compare military wives with wives of men in any other lines of work.

### LEGISLATIVE FACTS

[33] I will now examine the CFSA to determine the benefits payable thereunder. The CFSA provides a lifetime pension on retirement related to the member's income earned prior to retirement. This retirement income since 1999 is a percentage of the member's final average salary over the five consecutive highest-paid years. Normal retirement pensions are available under the CFSA at much earlier ages than the other federal pension plans, the *Public Service Superannuation Act* [R.S.C., 1985, c. P-36] or the *Royal Canada Mounted Police Superannuation Act* [R.S.C., 1985, c. R-11] (see sections 16 [as am. by S.C. 1999, c. 34, s. 128] and 17 [as am. *idem*, s. 129] of the CFSA).

[34] Another benefit provided by the pension scheme is the survivor pension. According to the defendant's expert, Ms. Lee, the subsidiary objective of the pension plan is to provide a continuation of income to the member's survivor after the member's death in recognition of the economic interdependence between the member and the person in such a relationship. Divorced spouses are not included in the definition of who is eligible to be a survivor, nor are spouses who married the member after the member turns 60 unless that spouse has agreed to take a reduced pension. Under section 25 [as am. by S.C. 1989, c. 6, s. 7; 1999, c. 34, s. 133] of the CFSA, when a member receiving a pension dies, the survivor and children of the member are entitled to certain allowances set out therein. In subsection 2(1) [as enacted by S.C. 1999, c. 34, s. 115]

déploiement rapide en cas de combat exigent que l'organisation ait un plus grand contrôle sur ses militaires et leurs conjoints. Les épouses de militaires doivent vivre en fonction du poste de leur mari, ce qui est loin d'être le cas dans la vie civile. Elles ont la charge de la maison et des enfants, et ne peuvent trouver un emploi qui leur procurerait un revenu le moins semblable à celui qu'elles pourraient trouver ailleurs.

[32] Je remarque que M<sup>me</sup> Harrison n'a pas comparé le sort des épouses de militaires à celui des épouses d'hommes dans d'autres domaines de travail.

### FAITS LÉGISLATIFS

[33] Je me propose maintenant d'examiner la LPRFC afin de décider si des prestations sont payables au titre de cette Loi. La LPRFC prévoit une pension à vie à la retraite basée sur le revenu du participant gagné avant la retraite. Depuis 1999, ce revenu de retraite est un pourcentage du traitement moyen final du participant au cours des cinq années consécutives les mieux payées. Le droit aux prestations de retraite normales s'ouvre beaucoup plus tôt sous l'empire de la LPRFC que dans les autres régimes fédéraux de pension, soit la *Loi sur la pension de la fonction publique* [L.R.C. (1985), ch. P-36] ou la *Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada* [L.R.C. (1985), ch. R-11] (voir les articles 16 [mod. par L.C. 1999, ch. 34, art. 128] et 17 [mod., *idem*, art. 129] de la LPRFC).

[34] Un autre avantage offert par le régime de retraite est la prestation de survivant. Selon l'expert de la défenderesse, M<sup>me</sup> Lee, l'objectif subsidiaire du régime de retraite est de maintenir un revenu pour le survivant du participant après le décès de ce dernier, en reconnaissance de l'interdépendance économique existant dans une telle relation entre le participant et le survivant. Les conjoints divorcés ne sont pas inclus dans la définition des personnes admissibles au titre de survivant, ni les conjoints qui ont épousé le participant après que celui-ci a atteint l'âge de 60 ans, à moins que ce conjoint n'ait consenti à une pension réduite. Selon l'article 25 [mod. par L.C. 1989, ch. 6, art. 7; 1999, ch. 34, art. 133] de la LPRFC, quand un participant recevant une pension décède, le survivant et les enfants de ce participant ont droit à certaines allocations prévues à cet

“survivor” is defined as follows:

2. (1) . . . .

“survivor”, in relation to a contributor, means

(a) a person who was married to the contributor at the time of the contributor’s death, or

(b) a person referred to in subsection 29(1).

Subsection 29(1) refers to a person who is:

29. (1) . . . cohabiting in a relationship of a conjugal nature with the contributor for at least one year immediately before the death of the contributor . . . .

Subsection 29(8) of the CFSA provides for apportionment if there is both a married spouse and a common-law spouse alive at the date of death.

[35] There are two commonly used methods of providing spousal survivor benefits. The one used in the CFSA and other federal pension plans is the additional or “add-on” survivor benefit method in which the level of basic pension income on retirement and until death is the same for married and single members, other factors being equal. On the death of the member, the survivor’s benefit is payable only to someone coming within the definition of “survivor” or to the child of a contributor “who at the time of the contributor’s death was dependent on the contributor for support” member as a reduced amount of the member’s basic benefit.

[36] The other method is commonly used in provincial plans and the private sector. This method provides survivor allowances through joint and survivor pensions. A member who at retirement is residing with his spouse or common-law partner elects to receive a joint and survivor pension. Upon so electing, the member accepts a reduced pension so that upon his or her death, a survivor pension, which is a percentage of the member’s pension, is payable to the member’s survivor. The joint and survivor pension is at least 60% of the total pension and is payable until the death of the surviving spouse. See Tab 1, Volume 8, Ontario Law Reform Commission, *Report on Pensions as Family Property: Valuation and Division* (Toronto: The

égard. Au paragraphe 2(1) [édicte par L.C. 1999, ch. 34, art. 115], «survivant» est défini comme suit:

2. (1) [. . .]

«survivant» Personne qui:

a) était unie au contributeur par les liens du mariage au décès de celui-ci;

b) est visée au paragraphe 29(1).

Aux termes du paragraphe 29(1), a la qualité de survivant:

29. (1) [. . .] la personne qui établit que, au décès du contributeur, elle cohabitait avec lui dans une union de type conjugal depuis au moins un an.

Le paragraphe 29(8) de la LPRFC prévoit une répartition s’il y a à la fois une conjointe mariée et une conjointe de fait vivantes à la date du décès.

[35] Il y a deux méthodes habituelles de prévoir les prestations de survivant pour un conjoint. Celle qui est utilisée dans la LPRFC et les autres régimes fédéraux de pension est la méthode de prestation de survivant additionnelle ou ajoutée, dans laquelle le niveau de la pension de base au début de la retraite et jusqu’au décès est le même pour les participants mariés et célibataires, tous les autres facteurs étant égaux. Au décès du participant, la prestation de survivant est payable uniquement à la personne entrant dans la définition de «survivant» ou à l’enfant d’un contributeur «qui était à la charge de celui-ci au moment de son décès» à titre de montant réduit de la prestation de base du participant.

[36] L’autre méthode est utilisée couramment dans les régimes provinciaux et ceux du secteur privé. Cette méthode prévoit des allocations de survivant par l’intermédiaire de pensions réversibles. Le participant qui à sa retraite vit avec son épouse ou sa conjointe de fait choisit de recevoir une pension réversible. Ce faisant, il accepte une pension réduite de sorte qu’à son décès, une pension de survivant, qui est un pourcentage de la pension du participant, soit payable à son survivant. La pension réversible représente au moins 60 % de la pension totale et est payable jusqu’au décès du conjoint survivant. Voir à l’onglet 1, volume 8, le rapport de la Commission de réforme du droit de l’Ontario intitulé *Rapport sur les rentes de retraite en*

Commission, 1995), at page 15. The survivor benefit is cost neutral for the pension plan unlike the case of plans with add-on survivor benefits. It is used in major federal plans only in respect of plan members who enter into a relationship with an eligible survivor after they cease to be active plan members, or in the case of the Canadian Forces and RCMP pension plans, after the member reaches the age of 60.

[37] As stated above, the CFSA provides that a survivor's pension can be apportioned between two eligible survivors, that is, between a legal widow or widower and a surviving common-law partner who meets the statutory conditions. This recognizes the continuation of an existing legal relationship while at the same time recognizing the member's current relationship. The amendments made by the 1999 pension reform legislation make the apportionment automatic, with the share of each survivor based on the period of cohabitation with the plan member. Prior to 1999, any apportionment was at the discretion of the Treasury Board. The CFSA and other federal pension plans are more generous to a married spouse who separates from a plan member before the member begins receiving his or her pension since in the provincial and other pension schemes such a person loses eligibility to receive a survivor pension and there is no provision for apportionment.

[38] Under major federal plans survivor pensions are not available to divorced spouses of contributors. These individuals are no longer spouses either at law or *de facto*. This is true of pension plans in the private sector and the provincial sector as well. Under these latter plans, any divorced or separated spouse will not receive a survivor pension where the divorce or separation takes place before the member began receiving his or her pension.

[39] Under Part II of the CFSA, members of the Canadian Forces are provided with a form of declining

*tant que biens familiaux: évaluation et partage* (Toronto: La Commission, 1995), à la page 15. La prestation de survivant ne comporte pas de coût supplémentaire pour le régime de retraite, contrairement aux régimes avec prestations de survivant additionnel. Elle n'est utilisée dans les principaux régimes fédéraux que pour les participants au régime qui nouent une relation avec un survivant admissible après avoir cessé de participer activement au régime, ou dans le cas des pensions de retraite des Forces canadiennes et de la GRC, après que le participant a atteint l'âge de 60 ans.

[37] Comme il a été indiqué précédemment, la LPRFC prévoit qu'une pension de survivant peut être répartie entre deux survivants admissibles, c'est-à-dire entre un veuf ou une veuve au sens juridique du terme et un conjoint de fait qui répond aux critères de la loi. La Loi reconnaît ainsi l'existence d'une relation juridique antérieure qui se poursuit tout en reconnaissant la relation présente du participant. Les modifications apportées par la réforme en 1999 rendent la répartition automatique, la portion de chaque survivant étant basée sur la période de cohabitation avec le participant au régime. Avant 1999, toute répartition se faisait à la discrétion du Conseil du Trésor. La LPRFC et d'autres régimes fédéraux de pension sont plus généreux à l'égard d'un conjoint marié qui se sépare d'un participant au régime avant que celui-ci commence à recevoir sa pension, puisque dans les régimes provinciaux et autres régimes de pension une telle personne perd son admissibilité à recevoir la pension de survivant et aucune disposition ne prévoit la répartition.

[38] En vertu des principaux régimes fédéraux, les pensions de survivant ne sont pas ouverts aux conjoints divorcés des contributeurs. Ces personnes ne sont plus des conjoints tant en droit qu'en fait. Il en va de même des régimes de pension dans le secteur privé et dans le secteur provincial. Dans ces derniers régimes, aucun conjoint divorcé ou séparé ne recevra de pension de survivant lorsque le divorce ou la séparation intervient avant que le participant commence à recevoir sa pension.

[39] La partie II de la LPRFC prévoit que les membres des Forces canadiennes reçoivent une sorte

balance term life insurance. The designated beneficiary of the participant who dies while employed is entitled to a benefit equal to two times the participant's yearly salary. The benefit is the same regardless of how long the member has been employed. Once the plan participant reaches a certain age, the amount of the benefit is reduced. See CFSA, subsections 60(1) [as am. by S.C. 1999, c. 34, s. 155] and 66(1) of the CFSA. Participants can continue to be covered by the supplementary death benefit plan after retirement upon application and payment of monthly premiums.

[40] Participants are allowed to designate as their beneficiary their estate, any person 18 years of age or more at the time of the designation, any charitable or benevolent organization or institution, any religious or educational organization or institution that is supported by donations. In the event that the participant does not designate a beneficiary, the benefit is paid to the estate of the participant. See CFSA, section 67 [as am. *idem*, s. 159] and *Canadian Forces Superannuation Regulations* [C.R.C., c. 396], section 54. However, even if the participant has designated a beneficiary, no amount will be paid out unless the participant has continued to pay the premiums.

[41] When the legislation was introduced in 1966, the beneficiary of a male was his widow. A female participant could leave it to her estate. In 1975 this was changed to say that it would go to the estate regardless of whether the participant was male or female if no beneficiary was designated. However, in light of the fact that widows had an expectation prior to the 1975 amendments that the benefit would be payable to the widow, subsection 67(2) of the CFSA provided that the benefit would remain payable to anyone who was married prior to December 20, 1975 unless the participant had designated his estate, named another beneficiary, or his widow did not survive him.

[42] It is important to note that subsection 67(2) of the CFSA is a transitional provision. The apportionment of the supplementary death benefit between a separated spouse and a common-law spouse provided for in

d'assurance-vie temporaire décroissante. Le bénéficiaire désigné du participant qui décède alors qu'il est employé a droit à une prestation égale au double du traitement annuel du participant. La prestation est la même quel que soit le nombre d'années d'emploi du participant. Son montant est réduit lorsque le participant au régime atteint un certain âge. Voir la LPRFC, aux paragraphes 60(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 46, art. 52; 1999, ch. 34, art. 155] et 66(1). Les participants peuvent continuer à être couverts par le Régime de prestations supplémentaires de décès après la retraite, sur demande et paiement des primes mensuelles.

[40] Comme bénéficiaire, les participants peuvent désigner leur succession, une personne de 18 ans et plus à la date de la désignation, une œuvre ou une institution de charité ou de bienfaisance, une œuvre ou une institution à caractère religieux ou éducatif dont les fonds proviennent d'aumônes. Dans le cas où le participant ne désigne pas de bénéficiaire, la prestation est versée à sa succession. Voir la LPRFC, article 67 [mod., *idem*, art. 159], et le *Règlement sur la pension de retraite des Forces canadiennes* [C.R.C., ch. 396], article 54. Toutefois, même si le participant a désigné un bénéficiaire, aucun montant ne sera versé si le participant n'a pas continué de payer ses primes.

[41] Au moment de l'introduction de la Loi en 1966, le bénéficiaire d'un homme était sa veuve. La participante pouvait quant à elle léguer sa pension à sa succession. La Loi fut modifiée en 1975 de façon à ce que, en l'absence de bénéficiaire désigné, la pension aille à la succession, que le participant soit un homme ou une femme. Toutefois, comme les veuves s'attendaient, avant les modifications de 1975, à ce que les prestations leur soient payables, le paragraphe 67(2) de la LPRFC prévoyait que la prestation demeurerait payable à toute personne mariée avant le 20 décembre 1975, sauf si le participant avait désigné sa succession, nommé un autre bénéficiaire, ou si sa veuve ne lui survivait pas.

[42] Il importe de signaler que le paragraphe 67(2) de la LPRFC est une disposition transitoire. La répartition de la prestation supplémentaire de décès entre un conjoint séparé et un conjoint de fait, prévue à l'article

section 61, applies only in those limited circumstances where the benefit would have been payable to a widow under subsection 67(2). There was no constitutional challenge to section 67 and no notice was given of a constitutional challenge so I cannot rule on the constitutionality of subsection 67(2). This Court cannot waive the requirement of notice of a constitutional question. Thus, section 61 only applies to persons named in subsection 67(2) which is where a member dies and is in default of naming the beneficiary. There is a provision that the widow may receive the survivor death benefit.

[43] I will now review the *Pension Benefits Division Act* [S.C. 1992, c. 46, Sch. II] (the PBDA). The PBDA was enacted in 1992 and came into force in September 1994. The Act provides that, on the breakdown of a marriage or common-law partnership, where there is either a court order or separation agreement, part of a member's pension benefit under federal government pension plans, including the CFSA, can be paid out in a lump sum payment to the non-member spouse.

[44] The Act does not create any substantive rights, but simply provides a mechanism for transferring monies out of federal plans. Under the Act, the division of the pension benefit is mandatory once a properly completed application is filed, provided there are no grounds for objection established. The application is contingent upon there being a court order or separation agreement dividing the pension. The decision to apply for a division under the Act is at the discretion of the parties. Therefore, if the parties use another method to satisfy the splitting of the value of the pension benefit, no application need be made under the Act. The maximum amount that can be transferred in respect of a non-member spouse is 50% of the value of the pension benefit which relates to the period of cohabitation (see paragraph 8(1)(a)). Once a transfer is made, there is a consequent reduction in the pension benefits payable to the plan member because part of the member's pension asset has been transferred (see paragraph 8(1)(b) and the PBDR, sections 20 [as am. by SOR/97-420, s. 4] and 21 [as am. *idem*, s. 5]). The money transferred to the former or separated spouse is to be placed in a pension plan, registered savings plan, or with a financial institution, so

61, s'applique uniquement dans les circonstances limitées où une prestation aurait été payable à une veuve aux termes du paragraphe 67(2). La constitutionnalité de l'article 67 n'ayant pas été contestée et aucun avis de contestation n'ayant été donné à ce sujet, je ne peux me prononcer sur la constitutionnalité du paragraphe 67(2). La Cour ne peut lever l'exigence d'un avis de question constitutionnelle. Ainsi, l'article 61 s'applique uniquement aux personnes désignées au paragraphe 67(2), cas où un participant décède sans avoir désigné un bénéficiaire. Il est alors prévu que la veuve peut recevoir la prestation de survivant.

[43] Je vais maintenant examiner la *Loi sur le partage des prestations de retraite* [L.C. 1992, ch. 46, ann. II] (la LPPR). La LPPR a été édictée en 1992 et est entrée en vigueur en septembre 1994. Elle prévoit que, à la rupture d'un mariage ou d'une union de type conjugal, sur ordonnance ou accord de séparation, une partie des prestations de retraite du participant au titre des régimes de pensions du gouvernement fédéral, dont la LPRFC, peuvent être versées sous forme de montant global au conjoint non-participant.

[44] La Loi ne crée aucun droit substantif mais prévoit simplement un mécanisme de transfert d'argent hors des régimes fédéraux. Aux termes de la Loi, le partage de la prestation de retraite est obligatoire une fois que la demande correctement remplie est déposée, pourvu qu'il n'y soit pas fait opposition. La demande est subordonnée à une ordonnance ou à un accord de séparation portant partage de la pension. La décision de faire une demande de partage en vertu de la Loi relève de la discrétion des parties. Par conséquent, si les parties utilisent une autre méthode de partage de la valeur de la prestation de retraite, il n'est pas nécessaire selon la Loi d'en faire la demande. Le montant maximal qui peut être transféré au conjoint non-participant représente 50 % de la valeur de la prestation de retraite se rattachant à la période de cohabitation (voir l'alinéa 8(1)a)). Une fois le transfert accompli, il en résulte une réduction des prestations de retraite payables au participant parce qu'une partie de l'actif de sa pension a été transférée (voir alinéa 8(1)b) et le RPPR, articles 20 [mod. par DORS/97-420, art. 4] et 21 [mod., *idem*, art. 5]). L'argent transféré à l'ex-conjoint ou au conjoint séparé doit être placé dans un régime de pension, un

that in effect that person now has their own pension.

[45] Section 25 of the PBDR is one of the provisions being challenged in this action. It provides that where a division of pension benefits is effected, the person in whose favour the division was effected is not entitled to a survivor pension for the period subject to division. It reads:

25. Notwithstanding any provision of a pension plan, where a division of the pension benefits that have accrued to a member under that pension plan in respect of any period of pensionable service has been effected, the spouse or former spouse in whose favour the division is effected ceases to be entitled to any pension to which the spouse or former spouse would have been entitled as a surviving spouse in respect of that period of service.

[46] Counsel for the defendant stressed that the PBDA is ameliorative legislation, the purpose of which is to assist individuals during marriage breakdown to obtain a share of their former spouse's pension. The nature and purposes of the PBDA has been the subject of judicial comment in *Shafer v. Shafer* (1996), 25 R.F.L. (4th) 410 (Ont. Gen. Div.), where Métiver J., stated at page 431:

. . . the Act remains merely a mechanism for transferring monies out of the plan. While the *Pension Benefits Division Act* provides for its own method of valuing pensions it does so for the federal government's own specific purposes. These include maintaining the integrity of the plan, benefiting the members as a whole, but again, only with a view to a mechanism for transferring out certain monies. These methods, however, have nothing to do with provincial laws relating to property rights and the disposition of those as between former spouses. In the *Canada Gazette*, Part II, Vol. 128, No. 21, the Regulations to the *Pension Benefits Division Act* are followed by a Regulatory Impact Analysis statement. Of interest is the following paragraph:

. . . It should be noted that the purpose of the Act and the regulations is to provide a mechanism for making payments out of the pension funds, not to fix the value of the pension as between spouses in property settlements made upon the breakdown of their relationship.

[47] With respect to section 25 of the Regulations, the defendant submits that this section is necessary to

régime enregistré d'épargne, ou auprès d'un établissement financier, de sorte que dorénavant cette personne ait effectivement sa propre pension.

[45] L'article 25 du RPPR est l'une des dispositions contestées dans la présente instance. Il prévoit que dans un partage des prestations de retraite, la personne en faveur de laquelle le partage a été effectué n'a pas droit à une pension de survivant pour la période visée pour le partage. Il se lit comme suit:

25. Malgré toute disposition d'un régime, une fois que le partage des prestations de retraite acquises par le participant au titre du régime a été effectué à l'égard d'une période de service ouvrant droit à la pension, le conjoint ou l'ancien conjoint au profit duquel il a été effectué n'a plus droit à aucune prestation à laquelle il aurait été admissible à titre de conjoint survivant relativement à cette période de service.

[46] L'avocat de la défenderesse a souligné que la LPPR est une loi améliorative qui vise à aider les gens, au moment de la rupture de leur mariage, à obtenir une partie de la pension de leur ex-conjoint. La nature de la LPPR et les objets qu'elle vise ont fait l'objet d'un commentaire dans la décision *Shafer v. Shafer* (1996), 25 R.F.L. (4th) 410 (Div. gén. Ont.), où le juge Métiver a dit ceci à la page 431:

[TRADUCTION] [. . .] la Loi demeure un mécanisme de transfert d'argent hors du régime. Même si la *Loi sur le partage des prestations de retraite* prévoit sa propre méthode d'évaluation des pensions, elle le fait pour des fins précises du gouvernement fédéral. Ces fins sont entre autres le maintien de l'intégrité du régime, l'avantage général des participants, mais là encore, seulement en vue de fournir un mécanisme de transfert de certaines sommes. Ces méthodes n'ont toutefois rien à voir avec les lois provinciales en matière de droits de propriété et de répartition des biens entre ex-conjoints. Dans la *Gazette du Canada*, Partie II, Vol. 128, n° 21, le Règlement d'application de la *Loi sur le partage des prestations de retraite* est suivi d'une analyse d'impact, dont voici un extrait intéressant:

[. . .] Il est à noter que la Loi et le règlement ont pour objet de fournir un mécanisme permettant d'effectuer des paiements à même le fonds de pension, et non de fixer la valeur de la pension revenant à chaque époux dans les cas d'entente sur le partage des biens par suite de la rupture de leur relation.

[47] En ce qui concerne l'article 25 du Règlement, la défenderesse soutient que cet article est nécessaire pour

prevent a situation where the former spouse is permitted to “double-dip”, by obtaining both her own pension, and the survivor’s death benefit. The defendant also points out that provincial benefits legislation contains similar restrictions on a former spouse’s ability to receive a survivor allowance.

## ANALYSIS

### Standing

[48] The defendant challenged the standing of the plaintiffs in this case. She argued that the plaintiffs are challenging legislative provisions which were never engaged by their circumstances. I disagree. I find that the plaintiffs in this case have a direct interest in the provisions at issue. None of the plaintiffs are automatically entitled to the supplementary death benefit. Ms. Patterson-Kidd will not receive the survivor benefits because she is divorced. Ms. Roy applied for a division under the PBDA, and so is disentitled from receiving the survivor’s death benefit. Ms. Ballantyne is not yet divorced, but in terms of what choices she wishes to make in her personal life (eg. to get divorced, to apply for a division), there may be a financial penalty to them as a result of the legislation.

[49] Since the plaintiffs have a direct interest in this case, I do not need to deal with the arguments that were made with respect to public interest standing.

### Section 15

[50] There have been a number of cases under section 15 which reviewed statutes which grant or withhold benefits to a spouse based on marital status. The Supreme Court of Canada has tended to say that marital status is an inappropriate ground on which to withhold benefits from people. The leading case is *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497. In that case Justice Iacobucci summarized the guidelines for analysis under subsection 15(1) to be derived from the Court’s jurisprudence. He pointed out that the guidelines were not a strict test but should be regarded as “points of reference for a court that is called upon to decide whether a claimant’s right

éviter que l’ex-conjoint puisse opérer une «double ponction» en obtenant à la fois sa propre pension et la prestation de survivant. La défenderesse souligne aussi que les lois provinciales en matière de prestations contiennent des restrictions semblables quant à la faculté d’un ex-conjoint de recevoir une allocation de survivant.

## ANALYSE

### La qualité pour agir

[48] La défenderesse a contesté l’intérêt qu’ont les demanderesse à agir en l’espèce. Elle a soutenu que les demanderesse contestent des dispositions qui n’ont aucun rapport avec leur situation. Je suis en désaccord. J’estime que les demanderesse dans la présente instance ont un intérêt direct dans les dispositions en cause. Aucune des demanderesse n’a droit automatiquement à la prestation supplémentaire de décès. M<sup>me</sup> Patterson-Kidd ne recevra pas les prestations de survivant parce qu’elle est divorcée. M<sup>me</sup> Roy s’est prévalué d’un partage en vertu de la LPPR et est ainsi inadmissible à la prestation de survivant. M<sup>me</sup> Ballantyne n’est pas encore divorcée, mais selon les choix qu’elle fera dans sa vie personnelle (par exemple divorcer, demander un partage), la loi pourra la pénaliser sur le plan financier.

[49] Les demanderesse ayant un intérêt direct dans la présente instance, il n’est pas nécessaire que j’aborde les arguments qui ont été avancés concernant leur qualité pour agir au nom de l’intérêt public.

### L’article 15

[50] Un certain nombre de décisions portant sur l’article 15 se sont penchées sur des lois qui accordent ou refusent des prestations à un conjoint sur la base de l’état matrimonial. La Cour suprême du Canada a eu tendance à conclure que l’état matrimonial constitue un motif inapproprié pour refuser des prestations. L’arrêt principal est *Law c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497. Dans cet arrêt, le juge Iacobucci a résumé les grandes lignes de l’analyse relative au paragraphe 15(1) qui se dégagent de la jurisprudence de la Cour. Il a souligné que ces lignes directrices n’étaient pas rigides mais devaient plutôt être considérées comme «des points de repère pour les

to equality without discrimination under the *Charter* has been infringed.” At paragraph 88 he reviews ten points under the headings of “General Approach”, “Purpose”, and “Context”. It is particularly important in this case to keep in mind the tenth point where he states:

(10) Although the s. 15(1) claimant bears the onus of establishing an infringement of his or her equality rights in a purposive sense through reference to one or more contextual factors, it is not necessarily the case that the claimant must adduce evidence in order to show a violation of human dignity or freedom. Frequently, where differential treatment is based on one or more enumerated or analogous grounds, this will be sufficient to found an infringement of s. 15(1) in the sense that it will be evident on the basis of judicial notice and logical reasoning that the distinction is discriminatory within the meaning of the provision.

[51] Rothstein J. in *Collins v. Canada*, [2000] 2 F.C. 3 (T.D.), reviews a number of the guidelines and shows how the factors from *Law* should be applied. That case dealt with the spouses’ allowance under the *Old Age Security Act* [R.S.C., 1985, c. O-9] and it was not a case where a government program was deciding between two different persons. As Rothstein J. stated at paragraph 9:

While there was recognition that there were needy individuals in these other statuses, the government, in view of its limited resources, determined that provincial social assistance would have to be the recourse for such individuals if they so qualified.

Rothstein J. then quotes, at paragraph 12, from *Law*, *supra*, where Iacobucci J. summarized the basic elements of the subsection 15(1) analysis as involving three broad inquiries. He stated:

First, does the impugned law (a) draw a formal distinction between the claimant and others on the basis of one or more personal characteristics, or (b) fail to take into account the claimant’s already disadvantaged position within Canadian society resulting in substantively differential treatment between the claimant and others on the basis of one or more personal characteristics? If so, there is differential treatment

tribunaux appelés à décider s’il y a eu atteinte au droit à l’égalité d’un demandeur, indépendamment de toute discrimination, au sens de la *Charte*.» Au paragraphe 88, il examine dix points qu’il regroupe sous les titres «La démarche générale», «L’objet» et «Le contexte». Il est particulièrement important en l’espèce de garder à l’esprit le dixième point où il dit:

(10) Bien qu’il incombe à la personne qui invoque le par. 15(1) de démontrer, en fonction de l’objet visé, qu’il y a eu atteinte à ses droits à l’égalité à la lumière d’un ou de plusieurs facteurs contextuels, le demandeur n’est pas nécessairement tenu de produire des éléments de preuve pour démontrer l’existence d’une atteinte à la dignité ou à la liberté humaines. Souvent, le simple fait que la différence de traitement soit fondée sur un ou plusieurs des motifs énumérés ou des motifs analogues sera suffisant pour établir qu’il y a eu violation du par. 15(1), puisqu’il sera évident au vu de la connaissance d’office et du raisonnement logique que la distinction est discriminatoire au sens de ce paragraphe

[51] Dans l’arrêt *Collins c. Canada*, [2000] 2 C.F. 3 (1<sup>re</sup> inst.), le juge Rothstein examine un certain nombre de ces lignes directrices et montre comment les facteurs dégagés dans l’arrêt *Law* devraient être appliqués. Cette affaire portait sur l’allocation des conjoints au titre de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* [L.R.C. (1985), ch. O-9]; ce n’était pas un cas où un programme gouvernemental privilégiait une personne au détriment d’une autre. Ainsi que l’a dit le juge Rothstein au paragraphe 9:

Tout en reconnaissant qu’il y avait des gens nécessiteux dans les groupes susmentionnés, le gouvernement, eu égard à la limitation de ses ressources, a décidé que l’assistance sociale provinciale devait être le recours de ces personnes si elles en remplissaient les conditions.

Le juge Rothstein cite ensuite, au paragraphe 12, un passage de l’arrêt *Law*, précité, où le juge Iacobucci a résumé les éléments de base de l’analyse relative au paragraphe 15(1), lesquels présupposent trois larges enquêtes. Il s’est exprimé ainsi:

Premièrement, la loi contestée a) établit-elle une distinction formelle entre le demandeur et d’autres personnes en raison d’une ou de plusieurs caractéristiques personnelles, ou b) omet-elle de tenir compte de la situation défavorisée dans laquelle le demandeur se trouve déjà dans la société canadienne, créant ainsi une différence de traitement réelle entre celui-ci et d’autres personnes en raison d’une ou de

for the purpose of s. 15(1). Second, was the claimant subject to differential treatment on the basis of one or more of the enumerated or analogous grounds? And third, does the differential treatment discriminate in a substantive sense, bringing into play the purpose of s. 15(1) of the *Charter* in remedying such ills as prejudice, stereotyping, and historic disadvantage?

[52] This is the general test to apply for the section 15 analysis. Before applying this test, however, I wish to address the issue of context. The defendant correctly submits that in engaging in a section 15 analysis, you must take into account the surrounding context of a claim. (See *Law, supra*, at paragraph 55.)

[53] The defendant argues that the context in this case reveals that the substance of the plaintiffs' claim really involves matrimonial breakdown, and not pension legislation. Thus she argues that matrimonial property legislation should be taken into account in the section 15 analysis. The defendant argues that at the third stage of the section 15 analysis, the discrimination stage, you are allowed to take into account the entire legislative framework. She relies on the Supreme Court of Canada decision in *Egan v. Canada*, [1995] 2 S.C.R. 513, at page 592, where Cory J. and Iacobucci J. state:

Second, in seeking the answer as to whether or not there has been a denial of equal benefit of the law, it is of course appropriate to have regard to the entire statute which has been called into question. Obviously a benefit which is denied in one portion of an Act may be replaced by compensation provided for in another portion of the same Act. It may, as well, be appropriate and indeed necessary to look at other legislation from the same jurisdiction to determine the issue. Clearly a benefit denied in one federal statute may be replaced by compensation or a benefit provided in another federal statute.

However, it is inappropriate to look to provincial legislation to correct or rectify the denial of a benefit set out in a federal Act. Provincial legislatures have exclusive control over matters within their jurisdiction. It follows that the benefits which are enacted by those legislatures may well vary from province to province. Thus, it would only be appropriate to have regard to provincial legislation if the federal Act in question explicitly stated that the provincial law was incorporated into its provisions or that the benefits conferred

plusieurs caractéristiques personnelles? Si tel est le cas, il y a différence de traitement aux fins du par. 15(1). Deuxièmement, le demandeur a-t-il subi un traitement différent en raison d'un ou de plusieurs des motifs énumérés ou des motifs analogues? Et, troisièmement, la différence de traitement était-elle réellement discriminatoire, faisant ainsi intervenir l'objet du par. 15(1) de la *Charte* pour remédier à des fléaux comme les préjugés, les stéréotypes et le désavantage historique?

[52] C'est le critère général qu'il faut appliquer pour l'analyse relative à l'article 15. Avant d'appliquer ce critère toutefois, je désire aborder la question du contexte. La défenderesse soutient avec raison qu'en procédant à l'analyse relative à l'article 15, il faut tenir compte du contexte de la demande (voir l'arrêt *Law*, précité, au paragraphe 55).

[53] La défenderesse soutient que le contexte dans la présente espèce révèle qu'en substance la prétention des demanderesse est liée à la rupture du mariage, et non à la législation en matière de pensions. Elle prétend donc qu'il faudrait, dans l'analyse relative à l'article 15, tenir compte des lois sur les biens matrimoniaux. Elle fait valoir qu'au troisième stade de l'analyse relative à l'article 15, le stade de la discrimination, il est permis de prendre en compte tout le cadre législatif. Elle invoque l'arrêt de la Cour suprême du Canada, *Egan c. Canada*, [1995] 2 R.C.S. 513, à la page 592, où les juges Cory et Iacobucci disent ceci:

Deuxièmement, pour tenter de déterminer s'il y a eu négation du même bénéfice de la loi, il va sans dire qu'il y a lieu de considérer dans son ensemble la loi mise en cause. Bien entendu, il peut être suppléé à un avantage refusé dans une partie de la Loi par une compensation prévue dans une autre partie de la même loi. Il peut aussi être approprié, voire nécessaire, de prendre en compte d'autres lois du même palier de gouvernement pour trancher la question. Il est évident qu'un avantage nié dans une loi fédérale peut être compensé par un avantage accordé par une autre loi fédérale.

Par contre, il ne convient pas d'examiner les lois provinciales pour corriger ou pallier l'avantage refusé dans une loi fédérale. Les législatures provinciales ont le contrôle exclusif des affaires qui relèvent de leur compétence. D'où la forte possibilité que les avantages accordés par ces législatures varient d'une province à l'autre. Il ne serait donc approprié de considérer la loi provinciale que si la loi fédérale concernée précisait clairement que la loi provinciale fit partie intégrant de ses dispositions ou que les avantages conférés dans les lois

under the federal and provincial statutes were to be coordinated.

Most importantly, the question as to how federal and provincial statutes interact should not be considered in a s. 15(1) analysis. It is a question which goes to the possible justification for an act which can only be addressed under s. 1 of the *Charter*: see *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22, at p. 42; and *Symes v. Canada*, *supra*, at pp. 773-74. Postponing this inquiry to s. 1 is appropriate because, if a claimant has established that the challenged legislation has denied an equal benefit of the law, then the government would, under s. 1 of the *Charter*, bear the onus of demonstrating that the denial was offset and justified by benefits provided under other provincial legislation

The defendant focuses on the sentence: “Thus, it would only be appropriate to have regard to provincial legislation if the federal Act in question explicitly stated that the provincial law was incorporated into its provisions or that the benefits conferred under the federal and provincial statutes were to be coordinated”, and submits that because the PBDA specifically refers to orders made under provincial law, then these laws can be looked to in the section 15 analysis. The defendant also relies on *Thibaudeau v. Canada*, [1995] 2 S.C.R. 627, at page 684 where Gonthier J. states:

The parameters that make up the legal context vary from one case to another. They depend *inter alia* on the nature of the legislation and the wording of the impugned provision. Accordingly if the disputed section itself refers to other legislation or to other areas of law it will be relevant to look at these relationships under s. 15(1) of the *Charter*. In my view, for the legal context to be properly defined the review must consider at least two aspects: (1) analysis of the legislation as a whole, taking into account all of its provisions, and (2) analysis of the legislation in light of measures prescribed by other statutes, when the impugned provision refers directly to them. Such a review in fact derives from the general rule that a statutory provision does not operate in a vacuum.

He goes on at page 702:

In the present case, however, in determining whether the distinction has the effect of creating a burden, it is necessary to examine the interaction between ss. 56(1)(b) and 60(b) of

fédérale et provinciale doivent être coordonnés.

Qui plus est, on ne devrait pas s’intéresser à la question de l’interaction des lois fédérales et provinciales dans le cadre d’une analyse fondée sur le par. 15(1). Cette question concerne la justification possible d’une loi, et ne peut être examinée que sous l’angle de l’article premier de la *Charte*: voir *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l’emploi et de l’immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22, à la p. 42; et *Symes c. Canada*, précité, aux pp. 773 et 774. Il est donc judicieux de retarder cet examen jusqu’à l’analyse fondée sur l’article premier puisque, si un plaignant établit que la loi contestée a porté atteinte à son droit au même bénéfice de la loi, alors le gouvernement doit, en application de l’article premier de la *Charte*, démontrer que cette atteinte a été compensée et justifiée par des avantages conférés par une autre loi provinciale.

La défenderesse met l’accent sur la phrase suivante: «Il ne serait donc approprié de considérer la loi provinciale que si la loi fédérale concernée précisait clairement que la loi provinciale fait partie intégrante de ses dispositions ou que les avantages conférés dans les lois fédérale et provinciale doivent être coordonnés». Elle soutient que parce que la LPPR renvoie spécifiquement à des ordonnances rendues aux termes de lois provinciales, ces lois peuvent être examinées dans le cadre de l’analyse relative à l’article 15. La défenderesse invoque aussi l’arrêt *Thibaudeau c. Canada*, [1995] 2 R.C.S. 627, à la page 684, où le juge Gonthier dit:

Les paramètres qui composent le contexte juridique varient d’une affaire à l’autre. Ils dépendent, entre autres, de la nature de la loi et du libellé de la disposition législative attaquée. Ainsi, si l’article de loi contesté renvoie lui-même à d’autres lois ou réfère à d’autres domaines de droit, il sera pertinent d’en examiner les rapports sous le par. 15(1) de la *Charte*. À mon avis, pour circonscrire adéquatement le contexte juridique, il faut que l’examen porte sur au moins deux aspects: (1) l’analyse de la loi dans son entier, compte tenu de l’ensemble de ses dispositions et (2) l’analyse de la loi à la lumière de mesures prescrites par d’autres lois, lorsque la disposition attaquée réfère directement à celles-ci. Un tel examen dérive en fait du principe général qui veut qu’une disposition législative n’opère pas en vase clos.

Il poursuit à la page 702:

Dans le présent pourvoi, toutefois, pour déterminer si la distinction a pour effet de créer un fardeau, il faut examiner l’interaction existant entre les al. 56(1)(b) et 60(b) de la *Loi de*

the *Income Tax Act* and the family law regime. Unlike the situation presented in *Symes* and in *Egan*, the impugned provisions in this appeal explicitly incorporate and are dependent upon both federal and provincial legislative enactments and do not, by themselves, constitute a complete self-contained code. Therefore the *Income Tax Act* provisions must be looked at in conjunction with the federal and provincial statutes under which child support orders are issued in order to assess the effect upon the claimant.

In the present appeal, ss. 56(1)(b) and 60(b) of the *Income Tax Act* are triggered by the issuance of a support order pursuant to the *Divorce Act*, R.S.C. 1970, c. D-8. Accordingly the taxation provisions operate in close conjunction with family law. . . . If there is any disproportionate displacement of the tax liability between the former spouses (as appears to be the situation befalling Ms. Thibaudeau), the responsibility for this lies not in the *Income Tax Act*, but in the family law system and the procedures from which the support orders originally flow. This system provides avenues to revisit support orders that may erroneously have failed to take into account the tax consequences of the payments. Therefore, in light of the interaction between the *Income Tax Act* and the family law statutes, it cannot be said that s. 56(1)(b) of the *Income Tax Act* imposes a burden upon the respondent within the meaning of s. 15 jurisprudence.

[54] Counsel for the plaintiffs also relied on *Egan*, but submitted that I should focus on the portion in which it is stated “Most importantly, the question as to how federal and provincial statutes interact should not be considered in a s. 15(1) analysis. It is a question which goes to the possible justification for an act which can only be addressed under s. 1 of the *Charter*.” (Emphasis added.) They also rely on *Collins*, where Rothstein J. stated, at paragraph 55:

While provincial social assistance may be an alternative, in *Egan v. Canada*, Cory J., found that, except in specific circumstances (e.g. provincial and federal legislation being expressly coordinated) it is inappropriate at the subsection 15(1) stage, to see if provincial legislation corrects or rectifies the denial of a benefit under a federal Act:

Rothstein J. goes on to quote the sentence from *Egan* cited just above. The plaintiffs also submit that it is

*l'impôt sur le revenu* et le régime du droit de la famille. Contrairement aux cas qui se présentaient dans *Symes* et dans *Egan*, les dispositions contestées dans le présent pourvoi incorporent expressément des mesures législatives tant fédérales que provinciales et en sont tributaires mais ne constituent pas en soi un code complet. Il faut donc examiner les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* conjointement avec les lois fédérales et les lois provinciales en vertu desquelles sont rendues les ordonnances alimentaires pour les enfants afin d'évaluer leur effet sur le requérant.

En l'espèce, c'est une ordonnance alimentaire rendue conformément à la *Loi sur le divorce*, S.R.C. 1970, ch. D-8, qui a déclenché l'application des al. 56(1)b) et 60b) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Par conséquent, les dispositions fiscales s'appliquent en étroite relation avec le droit de la famille [ . . . ] S'il y a un transfert disproportionné de l'impôt à payer entre les anciens conjoints (comme ce semble être le cas pour M<sup>me</sup> Thibaudeau), la responsabilité n'en incombe pas à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, mais au régime du droit de la famille et aux procédures dont résultent les ordonnances alimentaires. Ce régime prévoit des moyens de réexaminer les ordonnances alimentaires qui, par erreur, n'ont pas tenu compte des conséquences fiscales des versements de pension. Étant donné l'interaction entre la *Loi de l'impôt sur le revenu* et les lois relatives au droit de la famille, on ne peut donc pas dire que l'al. 56(1)b) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* impose à l'intimée un fardeau au sens de la jurisprudence relative à l'art. 15.

[54] L'avocat des demanderesse a lui aussi invoqué l'arrêt *Egan*, mais a soutenu que je devrais plutôt mettre l'accent sur le passage où l'on dit: «Qui plus est, on ne devrait pas s'intéresser à la question de l'interaction des lois fédérales et provinciales dans le cadre d'une analyse fondée sur le par. 15(1). Cette question concerne la justification possible d'une loi, et ne peut être examinée que sous l'angle de l'article premier de la *Charte*» (non souligné dans l'original). Les demanderesse invoquent aussi l'arrêt *Collins*, où le juge Rothstein a dit au paragraphe 55:

Bien que l'assistance sociale provinciale puisse représenter une solution de rechange, le juge Cory conclut dans *Egan c. Canada*, qu'à part les cas spécifiques (coordination expresse des lois fédérale et provinciale, par exemple), il ne convient pas, au stade de l'analyse au regard du paragraphe 15(1), d'examiner si la loi provinciale redresse ou rectifie le déni d'un bénéfice par la loi fédérale:

Le juge Rothstein poursuit en reprenant la même phrase citée plus haut de l'arrêt *Egan*. Les demanderesse

inappropriate to start blending one regime of legislative provisions into another, and that if you start doing this, then numerous statutes could be brought into play (for example, succession law statutes).

[55] In my view, I should not be considering the family law legislation in the section 15 analysis. I do not believe this is a situation where the federal legislation has incorporated provincial laws by reference, as referred to in *Egan* and *Thibaudeau*. The CFSA does not incorporate any provincial laws. The only provision that does refer to them is the PBDA. However, even in that case, the challenged provision (section 25 of the Regulations) does not refer to provincial law. The only connection to provincial law is that the Act provides a method for splitting pensions which have been divided pursuant to a court order, which may be made under provincial law. This does not constitute the type of incorporation referred to in *Egan*.

[56] Much of the defendant's other contextual arguments focussed on the legislative context, which I have already discussed above, under the heading "Legislative Facts." The defendant also addressed the cost of the plan, but this issue is more appropriately dealt with under section 1.

[57] The defendant also stressed in its submissions on context that this issue is more appropriately dealt with in the matrimonial property law context, and that it is not the role of pension legislation to deal with the consequences of marital breakdown. Rather, pension legislation is designed to define who gets benefits and to ensure there is funding for the benefits.

[58] I will now consider whether the survivor pension benefit violates section 15. I will then go on to consider the supplementary death benefit, and section 25 of the PBDA Regulations.

#### Survivor Pension Benefit

[59] With respect to the survivor benefit, the first stage of the section 15 test is met. The legislation draws a distinction based on a personal characteristic, that of

ajoutent qu'il est inapproprié de mêler un régime législatif avec un autre et que si l'on commence à le faire, alors de nombreuses lois risquent d'entrer en jeu (par exemple les lois sur les successions).

[55] À mon avis, il n'y a pas lieu d'examiner les lois sur le droit de la famille dans le cadre de l'analyse fondée sur l'article 15. Je ne crois pas qu'il s'agisse d'un cas où la loi fédérale incorpore des lois provinciales par renvoi, comme on l'explique dans les arrêts *Egan* et *Thibaudeau*. La LPRFC n'incorpore aucune loi provinciale. La seule disposition qui y renvoie est la LPPR. Encore là, toutefois, la disposition contestée (l'article 25 du Règlement) ne renvoie pas à la loi provinciale. Le seul lien avec la loi provinciale est que la Loi prévoit une méthode pour procéder au partage des pensions ordonné par le tribunal, ce qui peut être fait en vertu d'une loi provinciale. Ce n'est pas le type d'incorporation qu'évoque l'arrêt *Egan*.

[56] La plupart des autres arguments contextuels de la défenderesse mettent l'accent sur le contexte législatif, que j'ai examiné précédemment sous la rubrique «Faits législatifs». La défenderesse a également abordé le coût du régime, mais l'examen de cette question relève plus pertinemment de l'analyse relative à l'article premier.

[57] Dans ses arguments sur le contexte, la défenderesse a aussi souligné que la présente question est traitée de façon plus appropriée dans le contexte de la législation sur les biens matrimoniaux, et que ce n'est pas le rôle de la législation sur les pensions de traiter des effets de la rupture d'un mariage. Plus exactement, le rôle de la législation sur les pensions est de définir la personne qui recevra des prestations et de s'assurer qu'il existe des fonds pour les prestations.

[58] Je vais maintenant examiner la prestation de survivant pour voir si elle enfreint l'article 15. J'examinerai ensuite la prestation supplémentaire de décès, ainsi que l'article 25 du RPPR.

#### La prestation de survivant

[59] En ce qui concerne la prestation de survivant, il est satisfait à la première étape du critère de l'article 15. La loi établit en effet une distinction basée sur une

being divorced. The defendant conceded that being divorced is a personal characteristic.

[60] With respect to the second stage, the defendant submits that the real ground being advanced focuses on the former occupation of the plaintiffs' husbands, which is not a personal characteristic and not an analogous ground. I disagree with this submission. The distinction in this case is based on marital status, whether one is married or divorced. While it is true that only spouses of members of the Armed Forces are affected, this is not the ground on which the statute differentiates. The legislation in this case distinguishes between spouses who are divorced and those who are not. It is clear that being divorced is a form of marital status. The Supreme Court of Canada has held that marital status is an analogous ground in *Miron v. Trudel*, [1995] 2 S.C.R. 418.

[61] The defendant argues that marital status is not necessarily an analogous ground, and that the fact that unmarried cohabitants comprise a group identified as an analogous ground in *Miron* does not mean that all of the other possible marital status groups, which could include single, married, or widowed people, are automatically entitled to subsection 15(1) protection. I disagree with this submission. In *Collins*, Rothstein J. relies on the decision in *Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1999] 2 S.C.R. 203, which held that once something is found to be an analogous ground, it is so in all cases. There McLachlin and Bastarache JJ. state at paragraph 8:

Just as we do not speak of enumerated grounds existing in one circumstance and not another, we should not speak of analogous grounds existing in one circumstance and not another. The enumerated and analogous grounds stand as constant markers of suspect decision making or potential discrimination. What varies is whether they amount to discrimination in the particular circumstances of the case.

We therefore disagree with the view that a marker of discrimination can change from case to case, depending on the

caractéristique personnelle, le fait d'être divorcé. La défenderesse a admis que le fait d'être divorcé constitue une caractéristique personnelle.

[60] En ce qui concerne la deuxième étape, la défenderesse soutient que le véritable motif invoqué repose sur l'ancienne occupation des maris des demanderesse, ce qui ne constitue pas une caractéristique personnelle ni un motif analogue. Je ne partage pas cette opinion. La distinction faite en l'espèce est basée sur l'état matrimonial, à savoir si une personne est mariée ou divorcée. Il est vrai que seuls les conjoints des membres des Forces canadiennes sont touchés, mais ce n'est pas le motif sur lequel la loi établit une distinction. La loi en cause fait une distinction entre les conjoints qui sont divorcés et ceux qui ne le sont pas. Or il est clair que le fait d'être divorcé est une forme d'état matrimonial. La Cour suprême du Canada a statué que l'état matrimonial constitue un motif analogue dans l'arrêt *Miron c. Trudel*, [1995] 2 R.C.S. 418.

[61] La défenderesse fait valoir que l'état matrimonial ne constitue pas forcément un motif analogue, et que le fait que des concubins aient été réputés former un groupe identifié pour un motif analogue dans l'arrêt *Miron* ne signifie pas que tous les autres regroupements possibles selon l'état matrimonial, ce qui pourrait inclure les célibataires, les gens mariés ou les veufs, ont automatiquement droit à la protection du paragraphe 15(1). Je ne partage pas cette opinion. Dans l'arrêt *Collins*, le juge Rothstein invoque l'arrêt *Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 R.C.S. 203, où l'on a décidé que dès qu'on conclut à l'existence d'un motif analogue, ce motif est analogue dans tous les cas. Les juges McLachlin et Bastarache s'expriment ainsi au paragraphe 8:

De la même manière que nous ne disons pas d'un motif énuméré qu'il existe dans une situation et non dans une autre, nous ne devrions pas dire d'un motif analogue qu'il existe dans certaines circonstances et non dans d'autres. Les motifs énumérés et les motifs analogues constituent des indicateurs permanents de l'existence d'un processus décisionnel suspect ou de discrimination potentielle. La variable est la réponse à la question de savoir s'ils sont source de discrimination dans les circonstances particulières d'une affaire donnée.

En conséquence, nous ne partageons pas l'opinion selon laquelle un motif donné peut constituer un indicateur de

government action challenged. It seems to us that it is not the ground that varies from case to case, but the determination of whether a distinction on the basis of a constitutionally cognizable ground is discriminatory. Sex will always be a ground, although sex-based legislative distinctions may not always be discriminatory.

Since marital status was found to be a ground in *Miron*, *supra*, I find that it is a ground in this case as well. The real issue is whether it is discriminatory, which is addressed in the third stage of the analysis.

[62] There were also arguments made with respect to whether the claimants were also subject to differential treatment on the basis of sex, since the evidence indicated that the vast majority of divorced spouses affected by this legislation are women. However, in view of my finding that they are subject to differential treatment on the basis of marital status, I do not need to decide this issue.

[63] With respect to the third stage, Rothstein J. in *Collins*, *supra*, at paragraphs 34-35 outlines the comments of Iacobucci J. in *Law*, *supra*, focussing on the purpose of subsection 15(1):

In *Law*, *supra*, Iacobucci J. explained the overarching purpose of subsection 15(1), which is to be kept in mind when analyzing whether a legislative distinction based upon an enumerated or analogous ground is discriminatory in the substantive sense. He stated:

It may be said that the purpose of s. 15(1) is to prevent violation of essential human dignity and freedom through the imposition of disadvantage, stereotyping, or political or social prejudice, and to promote a society in which all persons enjoy equal recognition at law as human beings or as members of Canadian society, equally capable and equally deserving of concern, respect and consideration. (Emphasis added.)

Human dignity may be harmed by the unfair treatment or devaluing of individuals or groups, or by a failure to take account of an individual's or group's actual circumstances when applying the law. As Iacobucci J. stated in *Law*:

discrimination dans une affaire mais ne pas l'être dans une autre, selon la mesure gouvernementale qui est contestée. Il nous semble que ce n'est pas le motif en tant que tel qui varie d'une affaire à l'autre, mais plutôt la réponse à la question de savoir si une distinction fondée sur un motif susceptible de reconnaissance sur le plan constitutionnel est discriminatoire. Le sexe sera toujours un motif, même si les distinctions fondées sur ce motif dans les lois ne sont pas toujours discriminatoires.

L'état matrimonial ayant été considéré comme un motif de distinction dans l'arrêt *Miron*, précité, j'estime que c'est aussi un motif de distinction en l'espèce. La véritable question est de savoir s'il s'agit d'une distinction discriminatoire, question dont l'examen relève de la troisième étape de l'analyse.

[62] Les demandereses ont aussi plaidé qu'elles subissaient également un traitement différentiel fondé sur le sexe, la grande majorité des conjoints divorcés touchés par les dispositions étant, selon la preuve, des femmes. Toutefois, vu ma conclusion qu'elles font l'objet d'un traitement différentiel fondé sur l'état matrimonial, je n'ai pas à trancher cette question.

[63] En ce qui concerne la troisième étape, le juge Rothstein, aux paragraphes 34 et 35 de l'arrêt *Collins*, précité, reprend les commentaires du juge Iacobucci dans l'arrêt *Law*, précité, où l'accent est mis sur l'objet du paragraphe 15(1):

Dans *Law*, précité, le juge Iacobucci explique la grande portée du paragraphe 15(1), qu'il faut avoir à l'esprit quand on examine si une distinction faite par voie législative pour un motif énuméré ou analogue est discriminatoire au fond. Voici ce qu'il fait observer à ce propos:

On pourrait affirmer que le par. 15(1) a pour objet d'empêcher toute atteinte à la dignité et à la liberté humaine essentielles par l'imposition de désavantages, de stéréotypes ou de préjugés politiques ou sociaux, et de favoriser l'existence d'une société où tous sont reconnus par la loi comme des êtres humains égaux ou comme des membres égaux de la société canadienne, tous aussi capables, et méritant le même intérêt, le même respect et la même considération. (Non souligné dans l'original.)

On peut porter atteinte à la dignité humaine par un traitement injuste ou la dévalorisation de certains individus ou groupes, ou par omission de prendre en considération les circonstances propres à l'individu ou au groupe dans

Human dignity means that an individual or group feels self-respect and self-worth. It is concerned with physical and psychological integrity and empowerment. Human dignity is harmed by unfair treatment premised upon personal traits or circumstances which do not relate to individual needs, capacities, or merits. It is enhanced by laws which are sensitive to the needs, capacities, and merits of different individuals, taking into account the context underlying their differences. Human dignity is harmed when individuals and groups are marginalized, ignored, or devalued, and is enhanced when laws recognize the full place of all individuals and groups within Canadian society. Human dignity within the meaning of the equality guarantee does not relate to the status or position of an individual in society *per se*, but rather concerns the manner in which a person legitimately feels when confronted with a particular law. Does the law treat him or her unfairly, taking into account all of the circumstances regarding the individuals affected and excluded by the law? [Emphasis added.]

In my view, the law does treat divorced spouses unfairly in this case. The evidence indicated that the nature of their husband's occupation requires military wives to make many sacrifices and forgo career opportunities to support their husband's career. Yet, under the legislation, even though a wife may be married for the entire time her husband is in the Armed Forces, if they later divorce, she is disqualified from receiving the survivor pension.

[64] *Collins, supra*, goes on to list the four contextual factors discussed in *Law, supra*, which may demonstrate that the legislation has the effect of demeaning a person's dignity in a manner which violates the purpose of subsection 15(1). Iacobucci J. cautioned, however, that this list is not closed. He states, at paragraph 88:

(7) The contextual factors which determine whether legislation has the effect of demeaning a claimant's dignity must be construed and examined from the perspective of the claimant. The focus of the inquiry is both subjective and objective. The relevant point of view is that of the reasonable person, in circumstances similar to those of the claimant, who takes into account the contextual factors relevant to the claim.

l'application de la loi. Ainsi que le fait observer le juge Iacobucci dans l'arrêt *Law*:

La dignité humaine signifie qu'une personne ou un groupe ressent du respect et de l'estime de soi. Elle relève de l'intégrité physique ou psychologique et de la prise en main personnelle. La dignité humaine est bafouée par le traitement injuste fondé sur des caractéristiques ou la situation personnelles qui n'ont rien à voir avec les besoins, les capacités ou les mérites de la personne. Elle est rehaussée par des lois qui sont sensibles aux besoins, aux capacités et aux mérites de différentes personnes et qui tiennent compte du contexte sous-jacent à leurs différences. La dignité humaine est bafouée lorsque des personnes ou des groupes sont marginalisés, mis de côté ou dévalorisés, et elle est rehaussée lorsque les lois reconnaissent le rôle à part entière joué par tous dans la société canadienne. Au sens de la garantie d'égalité, la dignité humaine n'a rien à voir avec le statut ou la position d'une personne dans la société en soi, mais elle a plutôt trait à la façon dont il est raisonnable qu'une personne se sente face à une loi donnée. La loi traite-t-elle la personne injustement, si on tient compte de l'ensemble des circonstances concernant les personnes touchées et exclues par la loi? [Non souligné dans l'original.]

À mon avis, la loi traite bel et bien injustement les conjoints divorcés dans la présente espèce. Il appert de la preuve que la nature du travail de leur mari oblige les conjointes de militaires à faire des sacrifices et à renoncer à des possibilités de carrière pour aider la carrière de leur mari. Et pourtant, en vertu de la loi, même si une conjointe peut être mariée durant toute la période où son mari est dans les Forces armées, elle n'est plus, une fois divorcée, admissible à la pension de survivant.

[64] L'arrêt *Collins*, précité, dresse la liste des quatre facteurs contextuels examinés dans l'arrêt *Law*, précité, pour déterminer si la loi a pour effet d'amoindrir la dignité d'une personne d'une manière qui porte atteinte à l'objet du paragraphe 15(1). Le juge Iacobucci fait toutefois remarquer que cette liste n'est pas restrictive. Il dit ceci au paragraphe 88:

(7) Les facteurs contextuels qui déterminent si les dispositions législatives ont pour effet de porter atteinte à la dignité du demandeur doivent être interprétés et analysés dans la perspective de ce dernier. Le point central de l'analyse est à la fois subjectif et objectif. Le point de vue approprié est celui de la personne raisonnable qui se trouve dans une situation semblable à celle du demandeur et qui tient compte des facteurs contextuels pertinents.

(8) There is a variety of factors which may be referred to by a s. 15(1) claimant in order to demonstrate that legislation demeans his or her dignity. The list of factors is not closed. Guidance as to these factors may be found in the jurisprudence of this Court, and by analogy to recognized factors.

He [Rothstein J.] then goes on to list four factors [at paragraph 36]:

(a) Is there pre-existing disadvantage, stereotyping, prejudice or vulnerability experienced by the individual or group at issue?

(b) Is there correspondence, or lack of it, between the ground on which a claim is based and the actual need, capacity or circumstances of the claimant or others?

(c) Does the legislation have an ameliorative purpose or effect for a group which has been historically disadvantaged in the context of the legislation?

(d) What is the nature of the interest affected by the legislation?

[65] With respect to the first factor, the defendant argues that the plaintiffs have not shown that divorced or separated spouses are disadvantaged groups, or that the legislation at issue exacerbates such disadvantage, especially in light of the access to matrimonial property and support regime and to the PBDA. I disagree. We have direct evidence in this case that divorced spouses do suffer disadvantage under this legislation. They may spend their lives sacrificing career opportunities and moving from place to place in order to further their husband's career, and yet if they divorce, they receive no survivor benefit. Further, as set out more fully above, *Egan* establishes that one should not look at other legislation in the section 15 analysis.

[66] With respect to the second factor, I believe that the comments of Rothstein J. in *Collins*, *supra*, at paragraphs 49-50 are applicable:

Given this connection between marital status and one's capacity and circumstances, what is the effect upon the

(8) La personne qui invoque le par. 15(1) peut s'appuyer sur une série de facteurs pour démontrer que les dispositions législatives portent atteinte à sa dignité. La liste de ces facteurs n'est pas restrictive. On peut trouver des indications sur la nature de ces facteurs dans la jurisprudence de notre Cour et en faisant une analogie avec des facteurs reconnus.

Puis il [le juge Rothstein] énumère quatre facteurs [au paragraphe 36]:

a) L'individu ou le groupe en question souffre-t-il déjà d'un désavantage, d'un stéréotype, d'un préjugé ou d'un état de vulnérabilité?

b) Y a-t-il une correspondance, ou une absence de correspondance, entre le motif sur lequel l'allégation est fondée et les besoins, les capacités ou la situation propres au demandeur ou d'autres personnes?

c) La loi en question a-t-elle pour objet ou pour effet l'amélioration de la situation d'un groupe qui a toujours été défavorisé dans le domaine visé par cette loi?

d) Quelle est la nature du droit touché par la loi?

[65] En ce qui concerne le premier facteur, la défenderesse soutient que les demandresses n'ont pas démontré que les conjoints divorcés ou séparés constituent des groupes défavorisés, ou que les lois en question exacerbent le désavantage dont ils souffrent, compte tenu en particulier l'accès au régime des biens matrimoniaux et des prestations alimentaires ainsi qu'à la LPPR. Je ne partage pas cette opinion. Nous avons une preuve directe en l'espèce que les conjointes divorcées sont bel et bien défavorisées aux termes de la présente loi. Toute leur vie elles peuvent devoir sacrifier des opportunités de carrière et déménager d'un endroit à l'autre afin de favoriser la carrière de leur mari, et pourtant ne recevoir, si elles divorcent, aucune prestation de survivant. De plus, comme nous l'avons vu en détail précédemment, l'arrêt *Egan* établit qu'on ne doit pas considérer les autres lois dans l'analyse relative à l'article 15.

[66] En ce qui concerne le second facteur, les commentaires du juge Rothstein dans l'arrêt *Collins*, précité, aux paragraphes 49 et 50 m'apparaissent pertinents:

Étant donné le lien entre l'état matrimonial d'une part, et la capacité et la situation personnelle de l'individu de l'autre,

claimant of her exclusion from the SPA? On this point, Iacobucci J. in *Law, supra*, referring to *Andrews, supra*, and *Eaton v. Brant County Board of Education*, stated that:

. . . legislation which takes into account the actual needs, capacity, or circumstances of the claimant and others with similar traits in a manner that respects their value as human beings and members of Canadian society will be less likely to have a negative effect on human dignity.

The question is whether the provisions of the Act which provide the SPA to non-separated spouses but deny it to spouses who are separated solely on that ground, takes into account the actual needs and circumstances of Mrs. Collins and other separated spouses who would otherwise qualify for the benefit. The SPA is a means of income support. The needs in question, therefore, are the financial needs of separated spouses who have limited means. There is no indication that the actual needs of such separated spouses are recognized, addressed or accommodated in any way by the legislation which denies them the SPA.

Similarly, in this case, there is no indication that the actual needs of the divorced spouses are recognized or accommodated in any way by the legislation, which in turn denies them benefits.

[67] With respect to the third factor, while it could be said that the legislation has an ameliorative purpose, that is, to provide a benefits scheme to members of the Armed Forces and their spouses, I do not believe it could be characterized as such in this context, since it excludes, rather than assists, the historically disadvantaged group of military spouses. In *Collins, supra*, Rothstein J. comes to a similar conclusion. He quotes from Iacobucci J. [in *Law*] in paragraph 51:

I emphasize that this factor will only be relevant where the person or group that is excluded from the scope of ameliorative legislation or other state action is more advantaged in a relative sense. Underinclusive ameliorative legislation that excludes from its scope the members of a historically disadvantaged group will rarely escape the charge of discrimination: see *Vriend, supra*, at paras. 94-104, per Cory J. (Emphasis added.)

In this case, those who are excluded from the legislation, divorced spouses, could not be said to be relatively more advantaged than those who are included.

quel effet l'exclusion du bénéficiaire de l'AC a-t-elle sur la demanderesse? À ce propos, le juge Iacobucci a dit dans *Law*, précité, après avoir invoqué *Andrews*, précité, et *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*:

[. . .] la disposition législative qui prend en compte les besoins, les capacités ou la situation véritables du demandeur et d'autres personnes partageant les mêmes caractéristiques, d'une façon qui respecte leur valeur en tant qu'êtres humains et que membres de la société canadienne, sera moins susceptible d'avoir un effet négatif sur la dignité humaine.

La question se pose de savoir si les dispositions de la Loi qui accordent l'AC aux conjoints non séparés et la refusent aux conjoints séparés pour l'unique raison qu'ils sont séparés, prend en compte les besoins et la situation véritables de M<sup>me</sup> Collins et d'autres conjoints séparés qui, à d'autres égards, auraient droit à ce bénéficiaire. L'allocation de conjoint est un moyen de soutien du revenu. Les besoins en question sont donc les besoins pécuniaires des conjoints séparés qui ont des moyens limités. Rien n'indique que les besoins véritables de ces conjoints séparés soient reconnus, réglés ou satisfaits de quelque façon que ce soit par la loi qui leur refuse l'AC.

De même, dans la présente instance, rien n'indique que les besoins véritables des conjoints divorcés soient reconnus ou satisfaits de quelque façon que ce soit par la loi qui à son tour leur refusent des prestations.

[67] En ce qui concerne le troisième facteur, si l'on peut dire que la loi a un objet mélioratif, soit de prévoir un mécanisme de prestations pour les membres des Forces armées et leurs conjoints, je ne crois pas qu'il en soit ainsi dans le présent contexte, puisqu'elle exclut, plutôt qu'elle n'aide, le groupe historiquement défavorisé des conjointes de militaires. Dans l'arrêt *Collins*, précité, le juge Rothstein arrive à une conclusion similaire. Il cite le juge Iacobucci [dans *Law*] au paragraphe 51:

Je souligne que ce facteur ne sera probablement pertinent que dans la mesure où la personne ou le groupe exclu de l'application de dispositions ou d'une autre mesure étatique apportant une amélioration est relativement plus favorisé. Des dispositions apportant une amélioration, mais au caractère limitatif, qui excluent les participants d'un groupe historiquement défavorisé seront presque toujours taxées de discrimination: voir *Vriend*, précité, aux par. 94 à 104, le juge Cory. (Soulignement ajouté.)

En l'espèce, on ne peut pas dire que celles qui sont exclues de la loi, à savoir les conjointes divorcées, sont relativement plus favorisées que celles qui sont incluses.

[68] The defendant argues that Rothstein J. should not be followed in this case, since the decision was written before the Supreme Court of Canada decision in *Lovelace v. Ontario*, [2000] 1 S.C.R. 950. She argues that *Lovelace* establishes that when a program is targeted, the focus of the analysis is on whether the program is targeted at ameliorating the conditions of a specific disadvantaged group. In this case, the defendant argues that the survivor pension attempts to assist persons whose economic circumstances deteriorate because of a spouse's death. In *Lovelace*, Iacobucci J. commented at paragraphs 85-87, in discussing this fourth factor:

This appeal raises yet another situation where both the claimant and the targeted group are equally disadvantaged, and although this scenario was not adverted to in *Law*, I think it is appropriate to extend the ameliorative purpose analysis to situations where disadvantage, stereotyping, prejudice or vulnerability describes the excluded group or individual. Taking such an approach ensures that the analysis remains focused on whether the exclusion conflicts with the purpose of s. 15(1), and directs us away from reducing the equality analysis to a simplistic measuring or balancing of relative disadvantage. Here, the focus of analysis is not the fact that the appellant and respondent groups are equally disadvantaged, but that the program in question was targeted at ameliorating the conditions of a specific disadvantaged group rather than at disadvantage potentially experienced by any member of society. In other words, we are dealing here with a targeted ameliorative program which is alleged to be underinclusive, rather than a more comprehensive ameliorative program alleged to be underinclusive.

Having said this, one must recognize that exclusion from a targeted or partnership program is less likely to be associated with stereotyping or stigmatization or conveying the message that the excluded group is less worthy of recognition and participation in the larger society.

The ameliorative purpose of the overall casino project and the related First Nations Fund has clearly been established. In particular, the First Nations Fund will provide bands with resources in order to ameliorate specifically social, health, cultural, education, and economic disadvantages. It is anticipated that the bands will be able to target the allocation of these monies within these specified areas, thereby increasing the fiscal autonomy of the bands. This aspect of the First Nations Fund is consistent with the related ameliorative purpose of supporting the bands in achieving self-government

[68] La défenderesse soutient qu'il ne faut pas suivre le juge Rothstein en l'espèce, puisque la décision a été rendue avant l'arrêt de la Cour suprême du Canada *Lovelace c. Ontario*, [2000] 1 R.C.S. 950. L'arrêt *Lovelace*, explique-t-elle, établit que lorsqu'un programme est ciblé, le point central de l'analyse est de savoir si ce programme vise à améliorer la situation d'un groupe défavorisé précis. En l'espèce, poursuit-elle, la prestation de survivant vise à aider les personnes dont la situation économique se détériore par suite du décès de leur conjoint. Le juge Iacobucci s'est exprimé ainsi dans l'arrêt *Lovelace*, aux paragraphes 85 à 87, au sujet de ce quatrième facteur:

Le présent pourvoi soulève une autre situation où tant le demandeur que le groupe ciblé sont également défavorisés, et quoique ce scénario n'ait pas été évoqué dans *Law*, j'estime qu'il est approprié d'étendre l'analyse basée sur l'objet améliorateur aux situations où le désavantage, les stéréotypes, les préjugés ou la vulnérabilité caractérisent le groupe ou l'individu exclu. L'application d'une telle démarche fait en sorte que l'analyse s'attache à la question de savoir si l'exclusion est incompatible avec l'objet du par. 15(1), et elle nous empêche de réduire l'analyse relative à l'égalité à une évaluation ou mise en balance simpliste du désavantage relatif. En l'espèce, l'aspect central de l'analyse n'est pas le fait que les groupes appelants et intimés sont également défavorisés, mais que le programme en question vise à améliorer la situation d'un groupe défavorisé précis plutôt qu'à remédier à un désavantage dont pourrait souffrir tout participant de la société. En d'autres mots, nous sommes en présence d'un programme améliorateur ciblé auquel on reproche d'avoir un caractère trop limitatif, et non d'un programme améliorateur plus complet auquel on reproche d'avoir un caractère trop limitatif.

Cela dit, il faut reconnaître qu'il est peu probable que le fait d'exclure un groupe d'un programme ciblé ou établi en partenariat ait pour effet d'associer à ce groupe des stéréotypes ou des stigmates ou encore de communiquer le message qu'il est moins digne de reconnaissance et d'intégration au sein de la société dans son ensemble.

L'objet améliorateur du projet de casino dans son ensemble et du Fonds des Premières nations a clairement été établi. En particulier, le Fonds fournira aux bandes des ressources en vue de remédier particulièrement aux désavantages sur les plans sociaux, culturels et économiques, ainsi qu'en matière de santé et d'éducation. On prévoit que les bandes seront en mesure d'affecter ces sommes à ces secteurs particuliers, accroissant ainsi leur autonomie financière. Cet aspect du Fonds des Premières nations est compatible avec l'objet améliorateur connexe qui est d'aider les bandes à

and self-reliance. Without a doubt, this program has been designed to redress historical disadvantage and contribute to enhancing the dignity and recognition of bands in Canadian society. Furthermore, both of the above ameliorative objectives can be met while, at the same time, ensuring that on-reserve commercial casino gaming is undertaken in compliance with the strict regulations applicable to the supervision of gaming activities. The First Nations Fund has, therefore, a purpose that is consistent with s. 15(1) of the *Charter* and the exclusion of the appellants does not undermine this purpose since it is not associated with a misconception as to their actual needs, capacities and circumstances.

[69] In my view, the pension benefits scheme in this case cannot be construed as a targeted ameliorative program within the meaning in *Lovelace, supra*. Unlike in *Lovelace*, the benefits that are being provided in this case are available because of the very efforts of the spouse during the period of contribution. In *Lovelace*, by contrast, it was essentially found money that was being given to certain groups of Aboriginals and not others.

[70] On the fourth factor, the nature of the interest affected, I believe there is also discrimination. In this case it is the economic interest of divorced spouses that is affected. Again I believe the comments of Rothstein J. in *Collins, supra*, at paragraph 54, are applicable:

Separated spouses are specifically excluded from the benefit, notwithstanding that they may require it. The exclusion of separated spouses from the SPA benefit denies them access to a basic component of federal government assistance which is available to some other older Canadians. It implies that separated spouses are less in need of this type of income support regardless of their actual circumstances. As L'Heureux-Dubé J. recognized in *Thibaudeau, supra*, "the economic well-being of family units, whatever their form, is an important societal interest. Although subsistence will always be possible, the impugned distinction may visit significant economic hardship upon the affected group." Here, the economic hardship of separated spouses who would otherwise qualify for the SPA is not recognized by the legislation.

In conclusion, then, I find that section 29 of the CFSA is in violation of section 15 of the Charter.

réaliser l'autonomie gouvernementale et l'autosuffisance. Il ne fait aucun doute que ce programme a été conçu pour remédier au désavantage historique et contribuer à accroître la dignité et la reconnaissance des bandes au sein de la société canadienne. En outre, il est possible de réaliser ces deux objectifs améliorateurs, tout en s'assurant que les activités du casino commercial dans la réserve sont exercées conformément à la réglementation stricte applicable en matière de surveillance des activités de jeu. Le Fonds des Premières nations a donc un objet compatible avec le par. 15(1) de la *Charte*, et l'exclusion des parties appelantes ne compromet pas la réalisation de cet objet puisqu'elle n'est pas liée à une conception erronée de leurs besoins, capacités et situation véritables.

[69] À mon avis, le régime des prestations de retraite en l'espèce ne peut être considéré comme un programme amélioratif ciblé au sens de l'arrêt *Lovelace*, précité. Contrairement à l'arrêt *Lovelace*, les prestations prévues dans la présente affaire sont versées en raison des efforts mêmes des conjointes durant la période de contribution. Dans l'arrêt *Lovelace*, par contre, il s'agissait essentiellement de fonds versés à certains groupes d'autochtones et non à d'autres.

[70] Quant au quatrième facteur, la nature du droit touché, j'estime qu'il y a aussi discrimination. En l'espèce, c'est l'intérêt économique des conjointes divorcées qui est affecté. Les commentaires du juge Rothstein dans l'arrêt *Collins*, précité, au paragraphe 54, me paraissent encore là pertinents:

Les conjoints séparés sont expressément exclus de ce bénéfice, bien qu'ils puissent en avoir besoin. Cette exclusion leur barre l'accès à un élément fondamental de l'aide que l'État fédéral accorde à certains autres Canadiens âgés. Elle sous-entend que les conjoints séparés ont moins besoin de ce type de soutien du revenu, peu importe leur situation véritable. Ainsi que l'a fait observer le juge L'Heureux-Dubé dans *Thibaudeau*, précité, «le bien-être économique des unités familiales, quelle que soit leur forme, constitue une valeur importante pour la société. Même s'il est toujours possible d'assurer sa subsistance, la distinction attaquée peut imposer une lourde charge économique au groupe touché». En l'espèce, la loi en cause ne prend pas en considération les difficultés pécuniaires des conjoints séparés qui, n'eût été leur état, seraient admissibles à recevoir l'AC.

En conclusion, j'estime que l'article 29 de la LPRFC porte atteinte à l'article 15 de la Charte.

### Supplementary Death Benefit

[71] In my view, the supplementary death benefit provision (section 61) of the CFSA does not violate section 15. The first stage of the test is not met. As discussed above, the supplementary death benefit is like a form of life insurance. The member may designate whomever he chooses to receive it. Thus he may or may not choose to designate his divorced spouse. The legislation is neutral in this regard, and does not differentiate based on marital status. The plaintiffs submit that the death benefit affords differential treatment on the basis of whether or not you have been designated. While this is true, it is clear that being designated under a benefits plan does not constitute a personal characteristic. I do not have to proceed to the other stages in the analysis.

### PBD Regulations – Section 25

[72] As previously discussed, section 25 of the PBD Regulations provides that where a division of pension benefits is effected, the person in whose favour the division was effected is not entitled to a survivor pension for the period subject to division. In my view, this provision also does not meet the first stage of the test, since the distinction is not based on a personal characteristic. The plaintiffs argue that it does make a distinction based on being a former spouse, because it “piggybacks” on the CFSA. It applies to divisions of annuities under the CFSA, then says that if you get that division, any benefit that you as a spouse or former spouse would have received, is gone. I disagree. There is no distinction based on marital status because only the group of separated and divorced spouses can apply for a division in the first place. Further, the defining feature is not being separated or divorced, but rather being separated or divorced and having the court order and the separation agreement. The fact of having a court order or separation agreement is clearly not a personal characteristic.

### La prestation de décès supplémentaire

[71] À mon avis, la disposition concernant la prestation supplémentaire de décès (article 61) de la LPRFC ne porte pas atteinte à l'article 15. Il n'est pas satisfait à la première étape du critère. Comme nous l'avons vu précédemment, la prestation de décès supplémentaire est une forme d'assurance-vie. Le participant peut désigner la personne de son choix comme bénéficiaire. Ainsi il peut ou non choisir de désigner sa conjointe divorcée. La loi est neutre à ce propos et n'établit pas de distinction fondée sur l'état matrimonial. Les demandresses soutiennent que la prestation de décès procure un traitement différentiel fondé sur la désignation ou non de la personne. Cela est vrai, mais il est clair que le fait d'être désigné bénéficiaire au titre d'un régime de prestations ne constitue pas une caractéristique personnelle. Je n'ai donc pas à passer aux autres étapes de l'analyse.

### RPPR – Article 25

[72] Ainsi que nous l'avons vu précédemment, l'article 25 du RPPR prévoit que lors d'un partage des prestations de retraite, la personne en faveur de qui le partage a été effectué n'a pas droit à la pension de survivant pour la période faisant l'objet du partage. À mon avis, cette disposition ne satisfait pas à la première étape du critère, puisque la distinction n'est pas fondée sur une caractéristique personnelle. Les demandresses font valoir que la disposition opère bel et bien une distinction fondée sur le fait d'être une ex-conjointe, parce qu'elle fait corps avec la LPRFC. Elle s'applique aux partages d'annuités au titre de la LPRFC, puis dispose que si l'on obtient ce partage, toute prestation qu'une conjointe ou une ex-conjointe aurait reçue disparaît. Je ne partage pas cette opinion. Il n'y a pas de distinction fondée sur l'état matrimonial parce que, premièrement, seul le groupe des conjoints séparés ou divorcés peut se prévaloir d'un partage. Ensuite, la particularité déterminante n'est pas d'être séparé ou divorcé, mais plutôt d'être séparé ou divorcé et d'avoir une ordonnance du tribunal et un accord de séparation. Le fait d'avoir une ordonnance du tribunal ou un accord de séparation n'est manifestement pas une caractéristique personnelle.

### Section 1

[73] Before I begin the section 1 analysis, I will review the evidence that was led on this point. I have already discussed the legislative facts adduced above, which are also relevant to the section 1 inquiry.

[74] The defendant's expert actuary, Mr. Hebert, testified with respect to the cost to the government of paying these survivor benefits. He was asked to provide a report valuing the financial impact as at March 31, 2000 on both the accrued liability (the amount of money the government needs to set aside in order to provide for benefits that have accrued up to a certain date) and the normal cost (the amount of money the government will need to set aside for each year following a specific date in order to provide for benefits that will accrue in those specific years) of the three major public pension plans (the Public Service, the Canadian Forces, and the Royal Canadian Mounted Police) as a result of continuing survivor benefit coverage to former spouses of active or retired members, married or divorced at the time of death.

[75] The report estimated that for the CFSA, the accrued liability would be \$206,721,000, and the normal cost would be \$3,573,000, if the former spouses were to receive the full survivor benefit. If, however, it was adjusted to take into account only the period of cohabitation, the accrued liability for the CFSA would be \$99,226,080, and the normal cost would be \$1,715,040. The report also notes that it did not consider the members who have died since 1985 and who have a former spouse. Mr. Hebert estimated that this would double the accrued liability. I note that the plan currently has a surplus of \$15 billion.

[76] The section 1 test was summarized in *Egan*, *supra*, at page 605. There Cory and Iacobucci JJ. state:

Section 1 allows *Charter* violations to be upheld if these violations are reasonably justifiable in a free and democratic society. The test to establish whether a statutory provision constitutes a "reasonable limit" was first advanced by former

### Article premier

[73] Avant d'aborder l'analyse relative à l'article premier, je vais examiner la preuve présentée sur cette question. J'ai déjà examiné les faits législatifs présentés, lesquels sont aussi pertinents quant à l'examen au regard de l'article premier.

[74] L'actuaire expert de la défenderesse, M. Hebert, a témoigné au sujet des coûts qu'entraînerait pour le gouvernement l'obligation de verser ces prestations de survivant. On lui a demandé de dresser un rapport évaluant l'impact financier au 31 mars 2000 à la fois sur la charge à payer (le montant d'argent que le gouvernement doit mettre de côté pour payer les prestations acquises jusqu'à une date donnée) et le coût normal (le montant d'argent que le gouvernement aura à mettre de côté annuellement à partir d'une date donnée afin de payer les prestations qui seront acquises au cours de ces années) des trois principaux régimes de retraite publics (la Fonction publique, les Forces canadiennes et la Gendarmerie royale du Canada) en vue de maintenir et payer les prestations de survivant aux ex-conjoints des participants actifs ou retraités, mariés ou divorcés au moment du décès.

[75] Selon les estimations du rapport, la charge à payer au titre de la LPRFC serait de 206 721 000 \$ et le coût normal serait de 3 573 000 \$, si les ex-conjoints devaient recevoir la pleine prestation de survivant. Si, toutefois, cette prestation était ajustée pour tenir compte uniquement de la période de cohabitation, la charge à payer au titre de la LPRFC serait de 99 226 080 \$ et le coût normal, de 1 715 040 \$. Le rapport n'a pas tenu compte des participants qui sont décédés depuis 1985 et qui ont un ex-conjoint. M. Hebert a estimé que cela doublerait la charge à payer. Je constate que le régime enregistre à l'heure actuelle un surplus de 15 milliards de dollars.

[76] Le critère applicable au regard de l'article premier a été résumé dans l'arrêt *Egan*, précité, à la page 605. Les juges Cory et Iacobucci s'expriment ainsi:

L'article premier permet que des violations de la *Charte* soient entérinées si elles sont raisonnables et justifiables dans une société libre et démocratique. Le critère qui permet d'établir si une règle de droit constitue une «limite

Chief Justice Dickson in *R. v. Oakes*, *supra*, at pp. 138-139. A limitation to a constitutional guarantee will be sustained once two conditions are met. First, the objective of the legislation must be pressing and substantial. Second, the means chosen to attain this legislative end must be reasonable and demonstrably justified in a free and democratic society. In order to satisfy the second requirement, three criteria must be satisfied: (1) the rights violation must be rationally connected to the aim of the legislation; (2) the impugned provision must minimally impair the *Charter* guarantee; and (3) there must be a proportionality between the effect of the measure and its objective so that the attainment of the legislative goal is not outweighed by the abridgement of the right. In all s. 1 cases the burden of proof is with the government to show on a balance of probabilities that the violation is justifiable.

In *Collins*, *supra*, Rothstein J. also notes at paragraph 81 that courts do not require scientific proof, and that common sense may be relied upon. He goes on to note that the test must be applied flexibly, with regard to the factual and social context of the case. Then at paragraph 83, Rothstein J. comments on the deference to be given to the legislature under section 1:

In *M. v. H.*, *supra*, Iacobucci J. confirmed that the role of the legislature demands deference from the courts to those types of policy decisions that the legislature is best placed to make. Deference is a consideration that can enter into the discussion of whether the legislature has discharged its burden at any of the stages in the section 1 analysis. However, deference at the section 1 stage should not be determined in a general sense at the outset. In other words, deference must be considered, when appropriate, under the specific steps of the section 1 analysis.

[77] Turning to the first prong of the test, Rothstein J. sets out the proper approach to considering the objective of the legislation, at paragraphs 84 and 86:

In *Vriend*, *supra*, Iacobucci J. set out the approach in cases where a law has been found to violate the *Charter* owing to underinclusion. He stated:

In my view, where, as here, a law has been found to violate the *Charter* owing to underinclusion, the legislation as a whole, the impugned provisions, and the

raisonnable» a pour la première fois été formulé par l'ancien juge en chef Dickson dans *R. c. Oakes*, précité, aux pp. 138 et 139. L'atteinte à une garantie constitutionnelle sera validée à deux conditions. Dans un premier temps, l'objectif de la loi doit se rapporter à des préoccupations urgentes et réelles. Dans un deuxième temps, le moyen utilisé pour atteindre l'objectif législatif doit être raisonnable et doit pouvoir se justifier dans une société libre et démocratique. Cette seconde condition appelle trois critères: (1) la violation des droits doit avoir un lien rationnel avec l'objectif législatif; (2) la disposition contestée doit porter le moins possible atteinte au droit garanti par la *Charte*, et (3) il doit y avoir proportionnalité entre l'effet de la mesure et son objectif de sorte que l'atteinte au droit garanti ne l'emporte pas sur la réalisation de l'objectif législatif. Dans le contexte de l'article premier, il incombe toujours au gouvernement de prouver selon la prépondérance des probabilités que la violation peut se justifier.

Dans l'arrêt *Collins*, précité, le juge Rothstein note aussi au paragraphe 81 que les tribunaux n'exigent pas une preuve scientifique, et que le bon sens peut être invoqué. Il ajoute que le critère doit être appliqué avec souplesse, en tenant compte du contexte factuel et social de l'affaire. Puis au paragraphe 83, le juge Rothstein fait le commentaire suivant sur la réserve dont il convient de faire preuve à l'égard du législateur dans l'analyse fondée sur l'article premier:

Dans *M. c. H.*, précité, le juge Iacobucci a confirmé que le rôle du législateur est tel que le juge doit faire preuve de réserve à l'égard des grandes orientations que le législateur est le mieux placé pour définir. Cette réserve est un facteur qui peut intervenir dans l'examen de la question de savoir si le législateur s'est conformé aux principes applicables, à n'importe quel stade de l'analyse fondée sur l'article premier. Il n'y a cependant pas lieu à réserve *a priori* dans cette analyse. Autrement dit, ce qu'il faut faire, c'est de considérer s'il y a lieu de faire preuve de réserve, le cas échéant, à chaque stade de l'analyse.

[77] S'intéressant au premier volet du critère, le juge Rothstein précise, aux paragraphes 84 à 86, la démarche qu'il convient d'adopter pour examiner l'objet de la loi:

Dans *Vriend*, précité, le juge Iacobucci a défini la démarche à suivre dans les cas où il a été jugé qu'une loi porte atteinte à la *Charte* en raison de sa portée trop limitative:

À mon avis, lorsque, comme en l'espèce, une loi est jugée contraire à la *Charte* en raison de sa portée trop limitative, c'est tout à la fois la loi considérée dans son ensemble, les

omission itself are all properly considered.

This approach was adopted by the majority of the Court in *M. v. H.*, where Iacobucci J. stated that “the first stage of the s. 1 analysis is properly concerned with the object of the legislation as a whole, the impugned provisions of the Act, and the omission itself.”

...

The case at bar is not one of a legislative omission. On the contrary, the limitation on the Charter right — exclusion of separated persons from the SPA benefit — is expressly set out in the legislation. In this case, therefore, the analysis must recognize that exclusion from the SPA benefit is a result of an express provision—specifically s. 19(1)(a). Since in this case we are not dealing with a legislative omission, it is appropriate to consider whether the exclusion of separated persons in s. 19(1)(a) from the SPA has a pressing and substantial objective.

[78] I note as well the comments of Chief Justice Lamer in *Schachter v. Canada*, [1992] 2 S.C.R. 679, at page 721:

It will be a rare occasion when a benefit conferring scheme is found to have an unconstitutional purpose.

[79] Following the approach set out by Rothstein J. above, I must first examine the legislation as a whole. I am in agreement with the defendant that the objective of the CFSA is, as part of Canada’s retirement income system, designed to relieve poverty amongst the elderly. The CFSA itself is in the second tier of that system and it is designed to replace pre-retirement income with a pension. The survivor benefits are ancillary benefits designed to replace income to survivors on the death of a plan member. The survivors are those who are economically, or to be assumed to be economically interdependent with the plan member at the time of death, by virtue of having a relationship at that point in time. I find that these objectives are pressing and substantial.

[80] With respect to the objectives of the impugned provisions, the defendant argued that the exclusion of divorced spouses is consistent with the overall objective of the pension scheme which is designed to provide benefits for those who have a relationship at the time of

dispositions contestées ainsi que l’omission elle-même qu’il y a lieu de prendre en compte.

Cette approche a été adoptée par la majorité de la Cour dans *M. c. H.*, où le juge Iacobucci a rappelé que «c’est tout à la fois l’objet de la loi considérée dans son ensemble, les dispositions contestées ainsi que l’omission elle-même qu’il y a lieu de prendre en compte à la première étape de l’analyse fondée sur l’article premier».

[. . .]

En l’espèce, il n’y a pas omission de la loi. Au contraire, la restriction du droit garanti par la Charte, savoir l’exclusion des conjoints séparés du bénéfice de l’AC, est expressément prévue. Il faut donc noter dans l’analyse que cette exclusion est l’effet d’une disposition expresse, savoir l’alinéa 19(1)a). Puisqu’il n’y a pas omission législative, il faut examiner si l’exclusion des conjoints séparés du bénéfice de l’AC, que prévoit cet alinéa 19(1)a), avait pour objectif de répondre à des préoccupations urgentes et réelles

[78] Je note aussi les commentaires du juge en chef Lamer dans l’arrêt *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679, à la page 721:

On considérera rarement que l’objectif d’un régime de bénéfices est inconstitutionnel.

[79] Suivant l’approche établie par le juge Rothstein ci-dessus, il me faut d’abord examiner la loi dans son ensemble. Je conviens avec la défenderesse que l’objet de la LPRFC, dans le cadre du régime de revenu de retraite du Canada, est de pallier la pauvreté chez les personnes âgées. La LPRFC est le deuxième chaînon de ce système, et elle est conçue pour remplacer le revenu de pré-retraite par une pension. Les prestations de survivant sont des prestations auxiliaires destinées à remplacer un revenu pour les survivants au décès d’un participant au régime. Les survivants sont ceux qui sont ou sont présumés être économiquement dépendants du participant au moment du décès, du fait de leur lien à ce moment-là. J’estime que ces objets se rapportent à des préoccupations urgentes et réelles.

[80] Quant aux objets des dispositions contestées, la défenderesse soutient que l’exclusion des conjoints divorcés est compatible avec l’objet général du régime de pension, qui est d’accorder des prestations à ceux qui sont liés au moment du décès. Il n’est pas conçu comme

death. It is not designed to be a universal scheme providing benefits to everyone who has had a relationship with the plan member. The objective of the apportionment formula for separated spouses under subsection 29(8) of the CFSA is to ensure that cohabitant unmarried couples be treated in the same way as married couples. The defendant argued that the apportionment formula is pressing and substantial because there has to be a means of dividing up the benefit in a way that it does not affect other plan members by giving too much money out, and which is fair to the two individuals. Counsel also referred me to *Sutherland v. Canada* (1997), 143 D.L.R. (4th) 226 (F.C.A.), in which Isaac C.J. stated, at paragraph 91, that cost containment and plan integrity were pressing and substantial objectives. Again, I agree that these objectives are pressing and substantial.

[81] Whether the objective of the exclusion of divorced spouses is pressing and substantial is a more difficult question. I believe on this point that the comments of Rothstein J. in *Collins* are applicable. Rothstein J. first considers whether the exclusion in the *Old Age Security Act* is the antithesis of the legislation as a whole, as was the case in *Vriend v. Alberta*, [1998] 1 S.C.R. 493. He finds that it is not, and at paragraphs 103 and 104 states:

While the exclusion of separated spouses from the SPA in this case is direct and deliberate, such exclusion is consistent with the focused objective of the program as a supplementary benefit. This is not to ignore the fact that there are separated spouses of pensioners who are in financial need. However, earlier I noted that the OAC Act was not intended to provide a broad income assistance program for all older Canadians who are in financial need until they become eligible as pensioners at age 65. Had the OAS provided broad income assistance at age 60, exclusion of separated spouses from such a comprehensive benefit program could not be described as pressing and substantial. Such circumstances would resemble those in *Vriend*, *supra*, where the legislation was a comprehensive human rights protection scheme for all Albertans, but left out sexual orientation as a basis for protection of those rights.

On the contrary, OAS/GIS pension benefits are provided to pensioners 65 and over and in relation to that group, the

un régime universel accordant des prestations à toute personne qui a eu un lien avec le participant au régime. La formule de partage pour les conjoints séparés, prévu au paragraphe 29(8) de la LPRFC, vise à faire en sorte que les couples célibataires qui cohabitent soient traités de la même façon que les couples mariés. La défenderesse a fait valoir que la formule de partage est urgente et importante parce qu'il doit y avoir une façon de diviser la prestation de sorte de ne pas priver les autres participants en donnant trop d'argent tout en étant équitable pour les deux personnes. L'avocat a aussi invoqué l'arrêt *Sutherland c. Canada* (1997), 143 D.L.R. (4th) 226 (C.A.F.), où le juge en chef Isaac a dit, au paragraphe 91, que l'endiguement des frais et l'intégrité du régime répondaient à des préoccupations urgentes et réelles. Encore une fois, je conviens qu'il s'agit de préoccupations urgentes et réelles.

[81] La question de savoir si l'exclusion des conjoints divorcés est un objet urgent et important est plus difficile. Sur ce point, les commentaires du juge Rothstein dans l'arrêt *Collins* me paraissent pertinents. Le juge Rothstein se demande d'abord si l'exclusion prévue par la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* est l'antithèse de la loi prise dans son ensemble, comme c'était le cas dans l'arrêt *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493. Concluant que ce n'est pas le cas, il dit ceci aux paragraphes 103 et 104:

Bien qu'en l'espèce, l'exclusion des conjoints séparés du bénéfice de l'AC soit directe et délibérée, elle est compatible avec l'objectif focalisé de ce programme de prestations complémentaires. Cela ne revient pas à ignorer le fait qu'il y a des conjoints séparés de pensionnés, qui sont dans le besoin. Comme je l'ai déjà noté cependant, la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* n'avait pas pour objet d'instituer un programme général de soutien du revenu pour tous les Canadiens âgés qui sont dans le besoin et qui ne sont pas encore admissibles à la pension à l'âge de 65 ans. Si cette Loi avait institué un programme étendu de supplément du revenu dès l'âge de 60 ans, l'exclusion des conjoints séparés d'un tel programme d'assistance étendu ne pourrait être qualifiée de besoin urgent et réel. Un tel contexte s'apparenterait à celui de l'arrêt *Vriend*, précité, où la loi instituait un régime général de protection des droits de la personne pour tous les Albertains, mais laissait de côté l'orientation sexuelle à titre de motif de discrimination interdit.

Par contre, le bénéfice PSV/SRG est prévu pour les pensionnés âgés de 65 ans révolus et dans ce contexte, l'AC

SPA is specifically focused on a group considered to be particularly disadvantaged — cohabiting 60 to 64 year-old dependent spouses of such pensioners. For the plaintiff to bring this case in line with *Vriend*, i.e., that the exclusion was the antithesis of either the legislation as a whole or the SPA specifically, would require a recharacterization of the SPA as a comprehensive benefit program for all those in financial need between the ages of 60 and 64. Clearly the object of the SPA is not that broad.

Similarly, in this case, one cannot say that the exclusion of divorced spouses is the very antithesis of the legislation as a whole, as the legislation was not intended to be a comprehensive benefit program for all those in financial need because of some relationship at some time with a plan member.

[82] Rothstein J. goes on to consider two objectives of the exclusion. The direct objective is to deny benefits to separated persons, an objective which he finds not to be, in isolation, pressing and substantial. He finds that the other objective is to provide a supplementary benefit program to a group that Parliament considered was particularly disadvantaged. He goes on to discuss the history of the legislation, and states at paragraphs 108-109:

It is apparent that Parliament was not unaware of the claims of groups excluded from the SPA when it created the program, nor in the years following when changes to OAS pension and supplementary benefits were debated and enacted. Yet it is also apparent that if the SPA program as legislated was to be provided at all, it would have to be on a restricted basis. As the legislated program has been found to be pressing and substantial and its provision being contingent upon there being exclusions, the exclusions must also be pressing and substantial.

In the recent case of *Delisle v. Canada (Deputy Attorney General)*, Iacobucci and Cory JJ. addressed the question of legislation that has two objectives, one of which is pressing and substantial and the other being contrary to the Charter. In such circumstances, they said that it would be contrary to the purpose of section 1 to find that even though legislation serves a demonstrably justified purpose, it should be deemed not to have such a purpose for other reasons.

est expressément focalisée sur un groupe considéré comme particulièrement défavorisé, savoir les conjoints de ces pensionnés, qui sont âgés de 60 à 64 ans et qui vivent avec ces derniers. La demanderesse ne pourrait faire valoir, en invoquant l'arrêt *Vriend*, que l'exclusion était l'antithèse de la loi prise dans son ensemble ou de l'AC en particulier, que si on faisait de cette dernière un programme général de prestations à l'intention de tous ceux qui sont dans le besoin et qui sont âgés de 60 à 64 ans. Il ressort à l'évidence que l'objectif de l'AC n'est pas aussi étendu.

De même, dans la présente instance, on ne peut pas dire que l'exclusion des conjoints divorcés soit l'antithèse même des dispositions dans leur ensemble, puisque ces dispositions n'ont pas été conçues comme un programme général de prestations pour tous ceux qui ont besoin d'aide financière à cause d'un lien quelconque à un moment donné avec un participant au régime.

[82] Le juge Rothstein examine ensuite deux objets de l'exclusion. L'objet direct est de refuser des prestations aux personnes séparées, un objet qu'il estime ne pas être, en soi, urgent et important. Il estime que l'autre objet est d'accorder un programme supplémentaire de prestations à un groupe que le législateur considère comme étant particulièrement défavorisé. Il examine ensuite l'historique de la loi, et dit aux paragraphes 108 et 109:

Il est évident que le législateur avait conscience des revendications des groupes exclus du programme d'AC au moment de la création de celui-ci, ou au cours des années subséquentes, lors de l'examen et de l'adoption des modifications apportées à la pension de vieillesse et aux prestations complémentaires. Il est aussi évident que le programme d'AC, tel que l'a institué le législateur, ne pouvait être appliqué que sur une base limitée. Comme il a été jugé que le programme institué par la loi répondait à un besoin urgent et réel, et que sa prestation était subordonnée à certaines exclusions, ces exclusions doivent-elles aussi répondre à un besoin urgent et réel.

Dans une affaire récente, *Delisle c. Canada (Sous-procureur général)*, les juges Iacobucci et Cory se sont penchés sur la question des lois qui ont deux objectifs, l'un répondant à un besoin urgent et réel, l'autre étant contraire à la Charte. Dans ce contexte, ils ont conclu qu'il serait contraire à l'objet de l'article premier de conclure que, même si la mesure législative en cause vise un objectif dont la justification peut se démontrer, elle doit être réputée ne pas avoir un tel objectif par d'autres motifs.

Similarly, in this case I believe that one of the objectives for the exclusion could be characterized as ensuring there are sufficient funds to enable the survivor pension to be provided at all. Thus I find the objective of the exclusions to be also pressing and substantial.

[83] I will now proceed to the proportionality stage of the analysis. The first question at this stage is whether there is a rational connection between the goal of the legislation and the means chosen by government to implement its objective. I find that the answer must be in the affirmative. I am in agreement with the defendant's submission that the provision of survivor pension benefits to those who are in a relationship with a plan member at the time of the member's death logically furthers the overall goal of alleviating poverty amongst the elderly by addressing those with needs at that time. I also agree with the comments in *Collins*, where Rothstein J. stated at paragraph 121:

As I have already stated, although some separated individuals undoubtedly experience financial hardship, the SPA benefit is not a comprehensive income support program. It is, therefore, rational that the government would exclude separated spouses from the benefit of the SPA legislation.

Before this, at paragraph 120, Rothstein J. states:

Rather, the restriction of the SPA benefit to non-separated spouses is rationally connected to the objective of the legislation, which is to ensure that when one person in the couple retires and becomes a pensioner, the couple will continue to receive income equivalent to the amount if both members of the couple were pensioners. It is, therefore, rational that a program designed to benefit couples in such circumstances would be focused on cohabiting spouses.

[84] The plaintiffs submit that there cannot be a rational connection between the aims of this legislation and these provisions, and that if there was a rational connection then separated spouses would also be excluded. However, I agree with the defendant that the inclusion of separated spouses represents a policy choice that favours the possibility for reconciliation of separated spouses. I also note that several cases have held that Parliament does not have to engage in

De même, dans la présente instance, je crois qu'on pourrait caractériser l'un des objets de l'exclusion comme un moyen de s'assurer qu'il y ait des fonds suffisants pour accorder seulement une pension de survivant. Ainsi j'estime que l'objet des exclusions répond aussi à un besoin urgent et réel.

[83] Je vais maintenant passer à l'étape de l'analyse qui s'attache à la proportionnalité. À cette étape, la première question est de savoir s'il y a un lien rationnel entre l'objet de la loi et les moyens choisis par le gouvernement pour réaliser cet objet. La réponse doit à mon sens être affirmative. Je conviens avec la défenderesse qu'accorder des prestations de survivant à ceux qui ont un lien avec le participant au régime au moment du décès du participant renforce logiquement le but général qui est de combattre la pauvreté chez les personnes âgées en s'occupant de ceux qui sont alors dans le besoin. Je suis aussi d'accord avec le juge Rothstein qui fait le commentaire suivant, au paragraphe 121 de l'arrêt *Collins*:

Comme je l'ai déjà dit, bien que certaines personnes séparées connaissent indubitablement des difficultés pécuniaires, l'AC ne représente pas un programme général de soutien du revenu. Il est par conséquent rationnel que le gouvernement exclue les conjoints séparés du bénéfice de la loi en matière d'AC.

Précédemment, au paragraphe 120, le juge Rothstein dit ceci:

Au contraire, la limitation de ce bénéfice aux conjoints non séparés justifie d'un lien rationnel avec le but de la loi, qui est de garantir que quand l'un des conjoints prend sa retraite et devient un pensionné, le couple continuera à recevoir un revenu équivalent à ce qui lui reviendrait si les deux étaient pensionnés. Il est donc rationnel qu'un programme conçu au bénéfice du couple dans ce contexte vise les conjoints qui vivent ensemble.

[84] Les demandresses soutiennent qu'il ne peut y avoir de lien rationnel entre les objets de la présente loi et ces dispositions, et que s'il y avait un lien rationnel, les conjoints séparés seraient alors aussi exclus. Toutefois, je suis d'accord avec la défenderesse que l'inclusion des conjoints séparés constitue un choix politique visant à favoriser la réconciliation des conjoints séparés. Je remarque aussi que les tribunaux ont souvent décidé que le législateur n'est pas tenu de

meticulous line-drawing to comply with the Charter, and that it is entitled to room to manoeuvre in attempting to fulfil its objectives, especially when those objectives are ameliorative. (See eg. *Egan, supra*, at page 538 and *Law, supra*, at paragraph 106.) In my view, there is a rational connection between the means and the objectives of this legislation.

[85] I will now turn to the minimal impairment stage. Rothstein J. in *Collins, supra*, describes this stage of the analysis, at paragraphs 122-123, as follows:

At this stage of the analysis, the government must demonstrate that there has been only a minimal impairment of the Charter right at issue. The burden upon the government is to demonstrate that its actions infringe the Charter right in question no more than is reasonably necessary to achieve the goals of the legislation. The test encompasses not just the effects of the Charter violation on the claimant, but also considers whether the government had a “reasonable basis” to determine that its course of action would result in a minimal impairment of a Charter right. In *M v. H., supra*, the section 1 analysis was, like the case before this Court, in the context of underinclusive legislation which violated subsection 15(1). The majority in *M. v. H.* phrased the minimal impairment test as requiring the government to show that “it had a reasonable basis for concluding that the rights of same-sex couples were impaired no more than was reasonably necessary to achieve its goals”.

In *RJR-MacDonald, supra*, McLachlin J. described the nature of the onus upon government on the issue of minimal impairment.

The impairment must be “minimal”, that is, the law must be carefully tailored so that rights are impugned no more than necessary. The tailoring process seldom admits of perfection and the courts must accord some leeway to the legislator. If the law falls within a range of reasonable alternatives, the courts will not find it overbroad merely because they can conceive of an alternative which might better tailor objective to infringement.

Rothstein J. goes on to discuss several factors suggesting that deference be shown to the legislature at this stage of the analysis. At paragraph 127 he notes that:

dresser minutieusement des paramètres pour se conformer à la Charte, et qu’il a droit à une marge de manoeuvre dans sa tentative d’atteindre ses objectifs, surtout quand ils sont mélioratifs. (Voir par exemple les arrêts *Egan, précité*, à la page 538, et *Law, précité*, au paragraphe 106.) À mon avis, il y a un lien rationnel entre les moyens et les objets de la présente Loi.

[85] J’en viens maintenant à l’étape de l’atteinte minimale. Dans l’arrêt *Collins, précité*, le juge Rothstein, aux paragraphes 122 et 123, décrit cette étape de l’analyse comme suit:

En ce stade de l’analyse, le gouvernement doit prouver qu’il y a eu seulement atteinte minimale au droit garanti par la Charte. Ce qu’il lui incombe de prouver, c’est que ses actions ne portent pas plus atteinte à ce droit qu’il n’est raisonnablement nécessaire pour réaliser les objectifs de la loi. Le critère ne fait pas qu’embrasser les effets de la violation de la Charte sur le demandeur, mais vise aussi à découvrir si le gouvernement est «fondé» à décider que son action ne compromettrait qu’au minimum un droit garanti par la Charte. Dans *M. c. H., précité*, l’analyse fondée sur l’article premier se situait, comme la présente affaire, dans le contexte de dispositions législatives trop limitatives qui portaient atteinte au paragraphe 15(1). Dans *M. c. H., précité*, la majorité de la Cour pose que le critère de l’atteinte minimale oblige le gouvernement à établir qu’il «était fondé à conclure que l’atteinte aux droits des couples de même sexe ne dépassait pas ce qui était raisonnablement nécessaire pour réaliser ses objectifs».

Dans *RJR-MacDonald, précité*, le juge McLachlin a expliqué en ces termes la charge de la preuve de l’atteinte minimale qui incombe au gouvernement:

La restriction doit être «minimale», c’est-à-dire que la loi doit être soigneusement adaptée de façon à ce que l’atteinte aux droits ne dépasse pas ce qui est nécessaire. Le processus d’adaptation est rarement parfait et les tribunaux doivent accorder une certaine latitude au législateur. Si la loi se situe à l’intérieur d’une gamme de mesures raisonnables, les tribunaux ne concluront pas qu’elle a une portée trop générale simplement parce qu’ils peuvent envisager une solution de rechange qui pourrait être mieux adaptée à l’objectif et à la violation.

Le juge Rothstein poursuit en examinant divers facteurs indiquant la nécessité de faire preuve de réserve envers le législateur à cette étape de l’analyse. Au paragraphe 127, il dit:

In a number of cases where the impugned legislation has involved the balancing of claims of competing groups in respect of the distribution of scarce resources, the Supreme Court has said that Parliament and the legislatures must be afforded “wide latitude” to determine the reconciliation of such claims and the appropriate distribution of resources in society.

The defendant submits that in this case there are interests other than those of the plaintiffs in this case, such as the interests of other pensioners, the interest of the present contributors and the interest of the taxpayers of Canada.

[86] Rothstein J. then notes a second factor, at paragraph 128. That is where Parliament is trying to mediate competing interests. In such cases it will be difficult to apply formal legal tests with any degree of certainty as to correct conclusions. He goes on at paragraph 129:

In *Eldridge*, *supra*, La Forest J. reiterated this principle and stated it was especially applicable where Parliament is faced with making choices among disadvantaged groups in the allocation of social benefits:

It is also clear that while financial considerations alone may not justify *Charter* infringements (*Schachter*, *supra*, at p. 709), governments must be afforded wide latitude to determine the proper distribution of resources in society; see *McKinney*, at p. 288, and *Egan*, at para. 104 (*per* Sopinka, J.). This is especially true where Parliament, in providing specific social benefits, has to choose between disadvantaged groups; see *Egan*, at paras. 105-110 (*per* Sopinka J.)

In particular with respect to benefits programs, at paragraph 131 he cites Lamer C.J. in *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court (P.E.I.)*, [1997] 3 S.C.R. 3, where he states:

While purely financial considerations are not sufficient to justify the infringement of *Charter* rights, they are relevant to determining the standard of deference for the test of minimal impairment when reviewing legislation which is enacted for a purpose which is not financial. [Underlining in original.] Thus, in *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927, at p. 994, the Court stated that “the distribution of scarce resources” was a reason to relax the strict approach to minimal impairment taken in *R v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R.

Dans un certain nombre de causes où la loi contestée visait à concilier les demandes de groupes concurrents sur la répartition de ressources limitées, la Cour suprême a jugé qu’il faut reconnaître au Parlement et aux législatures provinciales une «grande latitude» pour trouver le point d’équilibre entre ces demandes et décider de la répartition appropriée des ressources dans la société.

La défenderesse fait valoir qu’il y a en l’espèce d’autres intérêts en jeu que ceux des demandresses, par exemple l’intérêt des autres retraités, l’intérêt des contributeurs actuels et l’intérêt des contribuables du Canada.

[86] Le juge Rothstein indique ensuite un second facteur, au paragraphe 128, soit la tentative du législateur de concilier des intérêts concurrents. En pareils cas, il sera difficile d’appliquer des critères juridiques formels avec un certain degré de certitude quant à l’exactitude des conclusions. Il poursuit au paragraphe 129:

Dans *Eldridge*, précité, le juge La Forest a réitéré ce principe, rappelant qu’il s’appliquait particulièrement dans les cas où le législateur doit faire un choix dans la répartition des prestations sociales parmi des groupes défavorisés:

En outre, il est évident que, même si des considérations financières seules ne peuvent justifier une atteinte à la *Charte* (*Schachter*, précité, à la p. 709), les gouvernements doivent disposer d’une grande latitude pour décider de la distribution appropriée des ressources dans la société; voir les arrêts *McKinney*, à la p. 288, et *Egan*, au par. 104 (le juge Sopinka). Cela est particulièrement vrai dans les cas où le Parlement, lorsqu’il accorde des avantages sociaux déterminés, doit privilégier certains groupes défavorisés; voir *Egan*, aux par. 105 à 110 (le juge Sopinka).

S’agissant plus particulièrement des programmes de prestations, il cite, au paragraphe 131, les propos du juge en chef Lamer dans l’arrêt *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î-P-É.)*, [1997] 3 R.C.S. 3:

Quoique des considérations purement financières soient insuffisantes pour justifier la transgression de droits garantis par la *Charte*, elles sont pertinentes pour déterminer la norme de retenue à respecter dans l’application du critère de l’atteinte minimale, dans le cadre de l’examen d’un texte de loi édicté pour des fins autres que financières. [Soulignement dans l’original.] Ainsi, dans *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, à la p. 994, notre Cour a dit que «la répartition de ressources gouvernementales

103; the impugned legislation was aimed at the protection of children. In *McKinney v. University of Guelph*, [1990] 3 S.C.R. 229, where the issue was the constitutionality of a provision in provincial human rights legislation, La Forest stated at p. 288 that “the proper distribution of scarce resources must be weighed in a s. 1 analysis”. Finally, in *Egan v. Canada*, [1995] 2 S.C.R. 513, where a scheme for pension benefits was under attack, Sopinka J., stated at para. 104 that

government must be accorded some flexibility in extending social benefits . . . It is not realistic for the court to assume that there are unlimited funds to address the needs of all. [Emphasis added.]

[87] Rothstein J. goes on to review the competing factors in that case and concludes, at paragraph 135:

I think these conflicting interests make it obvious that the policy choices involved are of a type that Parliament is in a better position than the courts to make; the Court would be overstepping the bounds of its institutional competence to rigorously review Parliament’s approach to provide in the SPA in attempting to ascertain whether the least drastic means has been chosen to achieve the legislative objective.

Furthermore, in *Sutherland, supra*, at paragraph 92, Isaac C.J. states:

The legal conclusion of the Trial Judge that the legislation was adopted in order to extend more generous benefits to retired military personnel than would otherwise be available should weigh as an importance consideration in the section 1 analysis. Moreover, Parliament has sought, through the impugned provisions of the DSPCA and the CFSA, to distribute limited resources among competing groups, including current contributors, former contributors and their surviving spouses and dependents. Deference to Parliament is appropriate in a case such as this one. In such circumstances, the proportionality test is satisfied if the government has demonstrated a “reasonable basis” for the age-based limitation. (See *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; 94 N.R. 167; 24 Q.A.C. 2.)

[88] There are five reasons for deference in this case. Firstly, the goal of the CFSA is to assist a particular

limitées» était un motif justifiant d’assouplir l’application stricte du critère relatif à l’atteinte minimale énoncé dans *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; la loi attaquée visait à protéger les enfants. Dans *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229, où la question en litige était la constitutionnalité d’une disposition d’une loi provinciale sur les droits de la personne, le juge La Forest a dit, à la p. 288, que «devait être évaluée dans le cadre d’un examen fondé sur l’article premier, [. . .] la répartition de ressources limitées». Finalemment, dans *Egan c. Canada*, [1995] 2 R.C.S. 513, où un régime de prestations de retraite était contesté, le juge Sopinka a dit ceci, au par. 104:

[. . .] le gouvernement doit pouvoir disposer d’une certaine souplesse dans la prestation des avantages sociaux [. . .] La Cour ferait preuve d’un manque de réalisme si elle présuimait qu’il existe des ressources inépuisables pour répondre aux besoins de chacun. [Non souligné dans l’original.]

[87] Le juge Rothstein poursuit en examinant les facteurs concurrents dans cette affaire et conclut, au paragraphe 135:

Il ressort du heurt de ces intérêts contradictoires que les choix d’orientation qu’il a fallu faire sont d’un type que le législateur est mieux placé que les tribunaux pour faire; la Cour déborderait de sa compétence institutionnelle si, pour s’assurer que les moyens les moins draconiens ont été employés pour atteindre l’objectif de la loi, elle venait à contrôler rigoureusement l’approche adoptée par le législateur dans l’institution de l’AC.

De plus, dans l’arrêt *Sutherland*, précité, au paragraphe 91, le juge en chef Isaac déclare:

La conclusion de droit du juge de première instance, selon laquelle la loi a été adoptée afin d’offrir aux militaires à la retraite des avantages plus généreux que ceux auxquels ils auraient normalement eu droit, devrait être considérée comme un facteur important dans l’analyse fondée sur l’article premier. En outre, le législateur a essayé, au moyen des dispositions contestées de la LCPSD et de la LPRFC, de distribuer des ressources limitées à des groupes qui se font concurrence, notamment les contributeurs en règle, les anciens contributeurs et leurs conjoints survivants et personnes à charge. Il est approprié de faire preuve de retenue à l’égard des décisions du législateur dans un cas comme celui en l’espèce. En pareilles circonstances, le critère de proportionnalité a été satisfait si le gouvernement a démontré qu’il existait un «fondement raisonnable» pour la limite fondée sur l’âge. (Voir *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; 94 N.R. 167; 24 Q.A.C. 2.)

[88] Il y a cinq motifs qui militent en faveur de la réserve judiciaire dans la présente instance. D’abord,

group that Parliament has identified as requiring assistance, namely survivors of plan members who suffer a loss of income on the member's death. Secondly, the survivor's allowance was enacted based upon Parliament's perception of a social and economic problem: the drop in family income when a retired plan member died. Thirdly, Parliament is not obliged to target all groups, only to make a reasonable assessment of need in enacting legislation. Fourthly, changing to whom a survivor's allowance is payable would represent a fundamental change in the nature of the plan and involve substantial costs. Finally, the social and economic implications of fundamentally changing the nature of the survivor's allowance under the CFSA and other federal pension plans suggests deference.

[89] In *Collins, supra*, Rothstein J. notes at paragraph 162 that, in the context of looking at minimal impairment, it is appropriate to look at the provincial social assistance which the individual would have received from the separated spouse. In this case, then, it is appropriate to look to see what the spouses could get under matrimonial property legislation, and what they can get under divorce legislation.

[90] The plaintiffs submit that there is no minimal impairment. While they agree that deference should be shown to Parliament to a certain extent, they argue that when there is a complete denial in the face of reasonable alternatives there cannot be minimal impairment. In this case they rely on certain excerpts from the Lee report to submit that there was a consideration of alternatives. In particular, they cite a letter from Commodore Berryman, the Director General Compensation and Benefits in the Department of National Defence, to the Assistant Secretary, Pensions and Special Projects Division of Treasury Board, which states:

The matter of pension splitting on separation or divorce of Canadian Forces members has been a relatively prominent issue over recent weeks.

l'objectif de la LPRFC, qui est d'aider un groupe particulier que le législateur a identifié comme ayant besoin d'aide, à savoir les survivants des participants au régime qui subissent une perte de revenu au décès du participant. Deuxièmement, la perception d'un problème social et économique, à savoir la baisse du revenu familial au décès d'un participant retraité, a incité le législateur à édicter l'allocation de survivant. Troisièmement, le législateur, quand il édicte des lois, n'est pas tenu de cibler tous les groupes, mais seulement d'évaluer raisonnablement les besoins. Quatrièmement, modifier les critères d'admissibilité à l'allocation de survivant constituerait un changement fondamental dans la nature du régime et entraînerait des coûts substantiels. Enfin, les répercussions sociales et économiques que susciterait un changement fondamental dans la nature de l'allocation de survivant au titre de la LPRFC et d'autres régimes fédéraux de retraite invitent à la réserve.

[89] Dans l'arrêt *Collins*, précité, le juge Rothstein remarque au paragraphe 162 que dans le contexte de l'atteinte minimale, il est approprié de considérer l'assistance sociale provinciale que la personne aurait reçue du conjoint séparé. Il est donc approprié en l'espèce de considérer ce que les conjointes pourraient obtenir en vertu des lois sur les biens matrimoniaux, et ce qu'elles peuvent obtenir en vertu de la loi sur le divorce.

[90] Les demanderesse prétendent qu'il n'y a pas atteinte minimale. Tout en reconnaissant qu'il faille faire preuve de réserve envers le législateur jusqu'à un certain point, elles font valoir qu'il ne peut y avoir atteinte minimale lorsqu'il y a déni complet de choix raisonnables. Elles citent certains extraits du rapport Lee pour montrer que d'autres avenues avaient été envisagées. Plus précisément, elles citent une lettre du contre-amiral Berryman, directeur général du service Rémunération et Avantages sociaux au ministère de la Défense nationale, adressée au secrétaire adjoint de la Division des pensions et projets spéciaux du Conseil du Trésor, qui dit:

[TRADUCTION] La question du partage de la pension lors de la séparation ou du divorce de membres des Forces canadiennes a été une question relativement prédominante au cours des dernières semaines.

...

[...]

After considerable thought and debate on the matter of how to determine an equitable split of pension credits, we have concluded that pension plan administrators should not be charged with this responsibility. Rather, it was our consensus [*sic*] that the determination of the apportionment of an annuity is properly the responsibility of either the courts or the principals involved. Accordingly, legislation to the effect that benefits payable may be split either by mutual consent or by valid court order would suffice.

The plaintiffs also point to an extract from an internal briefing book of the Pensions Division of Treasury Board Secretariat on the individual issues that were to be addressed in connection with the new credit splitting scheme:

Issue: Should spouses be able to receive both a credit split and a survivor's benefit in respect of the same period of cohabitation?

Concern has been expressed that spouses who receive a credit split in respect of a particular period of cohabitation, may in some cases also be eligible to receive a survivor's pension in respect of the same period of cohabitation. This could occur in situations where a credit split is made to a separated legal spouse. . . .

Decision:

It was decided by JFL on Feb. 7, 1991, that a provision would be included in the Public Sector Pension Reform Act to preclude this specific circumstance. . . .

Possible Problems:

- there may be some criticism over the loss of survivors protection in respect of the contributor's credits which remain for the period subject to division; however, this loss of protection is only applicable to the spouse who received the credits in respect of this period. A second spouse would have such protection;
- it may, as a consequence, become necessary to include a "survivors" component in the value of the pension credit in order to justify this policy.

[91] In my view, there is minimal impairment in this case. As mentioned, the nature of the legislation, a benefits-conferring scheme in which Parliament is seeking to mediate between competing interests and to allocate scarce resources, suggests that deference ought to be shown to the policy choices Parliament has made.

Après beaucoup de réflexions et de débats sur la façon d'établir un partage équitable des crédits de pensions, nous avons décidé que les administrateurs du régime de pension ne devraient pas en être chargés. Nous sommes plutôt arrivés à la conclusion que la décision de répartir une annuité appartient aux tribunaux ou aux principaux intéressés. Il suffirait alors que la loi précise que les prestations payables peuvent être partagées par consentement mutuel ou par une ordonnance valable du tribunal.

Les demanderesse soulignent aussi un extrait du dossier préparatoire interne de la Division des pensions du Secrétariat du Conseil du Trésor sur les questions particulières qu'il fallait considérer concernant le nouveau mécanisme de partage des crédits:

[TRADUCTION]

Question: Les conjoints devraient-ils pouvoir recevoir à la fois un partage de crédits et une prestation de survivant pour la même période de cohabitation?

On a soulevé la question des conjoints qui reçoivent un partage de crédits pour une période donnée de cohabitation qui pourraient aussi, dans certains cas, être admissibles à une pension de survivant pour la même période de cohabitation. Ce pourrait être le cas dans des situations où il y a un partage de crédits à l'égard d'un conjoint séparé légalement. [...]

Décision:

Il a été décidé par JFL le 7 février 1991 qu'une disposition serait incluse dans la *Loi sur la réforme de la pension du secteur public* en vue d'éviter cette situation particulière [...]

Les problèmes possibles:

- on pourrait émettre certaines critiques sur la perte de la protection des survivants à propos des crédits du contributeur qui sont susceptibles d'être partagés pour la période; toutefois cette perte de protection s'applique seulement au conjoint qui a reçu les crédits pour cette période. La seconde conjointe aurait aussi cette protection;
- d'où il serait peut-être nécessaire d'ajouter une composante «survivants» dans la valeur du crédit de la pension dans le but de justifier cette politique.

[91] À mon avis, il y a atteinte minimale en l'espèce. Comme je l'ai dit, la nature de la loi, savoir un mécanisme d'attribution de prestations dans lequel le législateur cherche à arbitrer des intérêts concurrents et à allouer des ressources peu abondantes, donne à penser qu'il faut faire preuve de réserve à l'égard des choix

While the plaintiffs are correct that the choice made by Parliament was not the only one that was open to it, in my view the government did have a reasonable basis for concluding that the rights of divorced spouses were impaired no more than reasonably necessary to achieve its goals. It is important to note as well that although the spouses may be unable to obtain the survivor's pension under the CFSA, they are not without redress. Under the federal divorce and provincial matrimonial property regimes, they are still able to seek and obtain an equitable division of assets, which can take into account the fact that they will not receive the survivor's pension. Indeed, with respect to the plaintiffs in this action, I see nothing inequitable in the settlements they have been able to obtain under the family law regime.

#### Proportionality of Effects

[92] Rothstein J. describes this stage of the analysis as follows at paragraph 165 of *Collins*, *supra*, as follows:

As I understand this stage of the proportionality test, it requires a weighing, first of the objective of the legislation against the deleterious effects of the Charter violation, and second, the salutary effects of the legislation against the deleterious effects of the Charter violation. In his majority reasons in *Thomson Newspapers*, *supra*, Bastarache J., states that the weighing of the objective against the deleterious effects of the legislation is effectively accomplished in the rational connection and minimal impairment stages of the *Oakes* test:

...

Therefore, the fact that the impugned provisions of the SPA pass the rational connection and minimal impairment tests is also indicative that the objective of the legislation is not outweighed by its deleterious effects. The determining question at this stage thus becomes whether the salutary effects of the legislation outweigh the deleterious effects of exclusion from the SPA benefit.

The plaintiffs submit that, on balance, given the financial considerations already alluded to, the salutary effects of the legislation do not outweigh the deleterious effects. The defendant submits that the salutary effects of the survivor's benefit is that it provides survivor benefits to those who qualify for them. She cites

politiques faits par le législateur. Les demandereses ont certes raison de dire que le choix du législateur n'était le seul qui lui était offert, mais à mon avis le gouvernement pouvait légitimement estimer qu'il n'affaiblissait pas les droits des conjoints divorcés au-delà de ce qui était raisonnablement nécessaire pour atteindre ses objectifs. Il importe de souligner aussi que si elles ne peuvent obtenir la pension de survivant en vertu de la LPRFC, les conjointes ne sont pas sans recours. Elles peuvent encore, en vertu du régime de divorce fédéral et des régimes provinciaux de biens matrimoniaux, solliciter et obtenir un partage équitable des biens qui pourra tenir compte du fait qu'elles ne recevront pas la pension de survivant. D'ailleurs, en ce qui concerne les demandereses en l'espèce, je ne vois rien d'inéquitable dans les règlements qu'elles ont pu obtenir en vertu du régime du droit de la famille.

#### La proportionnalité des effets

[92] Le juge Rothstein décrit, au paragraphe 165 de l'arrêt *Collins*, précité, cette étape de l'analyse:

Tel que je le comprends, ce stade de l'analyse sous l'angle de la proportionnalité consiste à mettre dans la balance, en premier lieu l'objectif de la législation et les effets préjudiciables de la violation de la Charte puis, en second lieu, les effets bénéfiques de la législation et les effets préjudiciables de la violation de la Charte. Dans les motifs prononcés au nom de la majorité dans *Thomson Newspapers*, précité, le juge Bastarache fait observer que la comparaison de l'objectif et des effets préjudiciables de la loi en cause se fait effectivement durant les stades du lien rationnel et de l'atteinte minimale, du critère *Oakes*:

[. . .]

Donc, le fait que les dispositions contestées de l'AC passent l'épreuve des critères de lien rationnel et d'atteinte minimale indique aussi que les effets préjudiciables de la loi en question ne sont pas disproportionnés par rapport à son objectif. Le facteur déterminant en ce stade se réduit donc à la question de savoir si les effets bénéfiques de la loi l'emportent sur les effets préjudiciables de l'exclusion du bénéfice de l'AC.

Les demandereses soutiennent que, tout compte fait, vu les considérations financières déjà évoquées, les effets bénéfiques de la loi ne l'emportent pas sur ses effets préjudiciables. La défenderesse prétend quant à elle que les effets bénéfiques de la prestation de survivant sont de procurer des prestations de survivant aux personnes

Rothstein J. in *Collins, supra*, at paragraph 166:

In this case, the salutary effect of the SPA program coincides with its objectives. The SPA provides financial support to qualified recipients, which is its objective.

Then at paragraph 167 Rothstein J. discusses the deleterious effects. He states:

The deleterious effect of denying the SPA to separated spouses is that these individuals are denied this federal financial assistance when they would, having regard to all other requirements, qualify for it. However, denial of the SPA does not mean that separated persons have no means of support. Given that they are, by definition, persons of low income, in order to meet their basic needs, they must resort to employment, family support, or provincial social assistance. Obtaining income or having one's needs provided from these other sources will alleviate the financial consequences of exclusion from the SPA.

Thus, the defendant argues that you can look again at the provincial legislation. At paragraph 168 Rothstein J. states:

That separated persons may avail themselves of other means of support mitigates the deleterious financial effect of being denied the SPA.

[93] I am in agreement with the defendant that the salutary effects of the legislation in this case outweigh the deleterious effects. Like the situation in *Collins*, the CFSA provides survivor's benefits to those who qualify for them. The deleterious effect of excluding divorced spouses is that the spouses do not receive the benefits. However, they are able to alleviate the financial consequences of this exclusion through the family law regime. Thus, the legislation in question before me is saved by section 1 of the Charter. The plaintiffs' action is dismissed.

#### REMEDY

[94] In the event that I am wrong in finding that the defendant is not liable, I will review the amount of damages payable.

[95] The plaintiffs indicated in oral argument that they were seeking damages only for Ms. Patterson-Kidd,

qui y sont admissibles. Elle cite le juge Rothstein dans l'arrêt *Collins*, précité, au paragraphe 166:

En l'espèce, l'effet bénéfique du programme d'AC coïncide avec ses objectifs. L'AC représente un soutien pécuniaire pour les bénéficiaires qui y sont admissibles, ce qui est le but visé.

Le juge Rothstein traite ensuite des effets préjudiciables. Il dit au paragraphe 167:

Le fait que l'AC ne soit pas disponible aux conjoints séparés a pour effet préjudiciable de les priver de l'aide financière fédérale à laquelle ils seraient admissibles à tous les autres égards. Ce déni ne signifie cependant pas qu'ils n'ont aucun moyen de subsistance. Étant donné qu'il s'agit par définition de personnes à faible revenu, ils doivent, pour subvenir à leurs besoins essentiels, chercher du travail, vivre d'une pension alimentaire ou recourir à l'assistance sociale provinciale. Trouver du travail ou subvenir à ses besoins grâce à ces autres sources atténuera les conséquences financières de l'exclusion du bénéfice de l'AC.

Ainsi la défenderesse soutient que l'on peut encore considérer les lois provinciales. Au paragraphe 168, le juge Rothstein dit:

Que les personnes séparées puissent compter sur d'autres moyens de subsistance atténue l'effet préjudiciable sur le plan financier du déni de l'AC.

[93] Je conviens avec la défenderesse que les effets bénéfiques de la loi en l'espèce l'emportent sur ses effets préjudiciables. Comme c'était le cas dans l'arrêt *Collins*, la LPRFC prévoit des prestations de survivants aux personnes qui y sont admissibles. L'effet préjudiciable de l'exclusion des conjointes divorcées est de les priver de prestations. Toutefois, elles peuvent atténuer les conséquences financières de cette exclusion en se prévalant du régime du droit de la famille. Ainsi, la loi en cause en l'espèce est sauvegardée par l'article premier de la Charte. L'action des demandresses est rejetée.

#### RÉPARATION

[94] Pour le cas où je ferais erreur en concluant que la responsabilité de la défenderesse n'est pas engagée, je vais examiner le montant des dommages-intérêts payables.

[95] Les demandresses ont indiqué dans leur plaidoirie qu'elles sollicitaient des dommages-intérêts

for the prorated amount of the survivor allowance and supplementary death benefit. They were not seeking damages for Ms. Roy or Ms. Ballantyne, as their husbands had not yet passed away.

[96] In support of the plaintiffs' claim for damages, the plaintiffs' expert actuary, Guy Martel, valued the survivor benefit and supplemental death benefit for each of the plaintiffs as at December 1, 2001, calculated both on the basis of the entire benefit, and as prorated on service during the marriage.

[97] For Ms. Patterson-Kidd, whose former husband died in 1987, the prorated amount for the survivor allowance that she should have received would be equal to \$254,047 before pre-judgment interest, and \$417,608 with pre-judgment interest. The present value for future losses, prorated, would be \$249,136. It is this amount that the plaintiffs are seeking with respect to the allowance.

[98] With respect to the supplemental death benefit, Ms. Patterson-Kidd received 1/6 of the supplemental death benefit, the total amount of which was \$57,000. The prorated amount of the benefit loss if she were entitled to the entire amount would be \$37,072 as of 1987, which with interest would now be \$89,228. It is this figure that the plaintiffs are seeking for the death benefit.

[99] These amounts were not adjusted to reflect income tax considerations.

[100] In rebuttal to this evidence, the defendant's expert actuary, Mr. Hebert, stated that in his opinion the supplementary death benefit should be treated differently than the survivor pension, since it does not accrue throughout the member's working life, and the member may designate whomever he wishes.

[101] The defendant also pointed out that the report did not apportion any of the values for the survivor allowance with a common-law spouse, despite the fact that subsection 29(8) of the CFSA specifically sets out a method of apportionment. Further, the amounts should have been adjusted to take into account income tax considerations.

uniquement pour M<sup>me</sup> Patterson-Kidd, au prorata de l'allocation de survivant et de la prestation supplémentaire de décès. Elles ne demandaient pas de dommages-intérêts pour M<sup>me</sup> Roy ou M<sup>me</sup> Ballantyne, puisque leur mari n'était pas encore décédé.

[96] À l'appui de la demande de dommages-intérêts des demanderesse, M. Guy Martel, actuaire expert des demanderesse, a évalué la prestation de survivant et la prestation supplémentaire de décès pour chacune des demanderesse au 1<sup>er</sup> décembre 2001, calculées à la fois sur la base de la prestation entière et au prorata du service pour la durée du mariage.

[97] Pour M<sup>me</sup> Patterson-Kidd, dont l'ex-mari est décédé en 1987, l'allocation proportionnelle de survivant qu'elle aurait dû recevoir serait de 254 047 \$ avant l'intérêt couru, et de 417 608 \$ avec l'intérêt jusqu'au jugement. La valeur actuelle pour les pertes futures, au prorata, serait de 249 136 \$. C'est ce montant que les demanderesse sollicitent au titre de l'allocation.

[98] Quant à la prestation supplémentaire de décès, M<sup>me</sup> Patterson-Kidd a reçu le sixième de la prestation, le montant entier se chiffrant à 57 000 \$. Le montant proportionnel de la perte subie si elle avait eu droit au montant entier serait de 37 072 \$ en 1987, ce qui, avec l'intérêt couru, se chiffrerait maintenant à 89 228 \$. C'est ce montant que les demanderesse sollicitent au titre de prestation de décès.

[99] Ces montants n'ont pas été rajustés pour refléter les incidences fiscales.

[100] En contre-preuve, M. Hebert, l'expert actuaire de la défenderesse, est d'avis que la prestation supplémentaire de décès devrait être traitée différemment de la pension de survivant, puisqu'elle ne court pas durant la vie active du participant et que le participant peut désigner la personne de son choix.

[101] La défenderesse a aussi souligné que le rapport ne fait aucune répartition des montants de l'allocation de survivant pour une conjointe de fait, même si le paragraphe 29(8) de la LPRFC établit une méthode de répartition. De plus, les montants auraient dû être rajustés pour tenir compte des incidences fiscales.

[102] In the event that the defendant is found to be liable and that this is one of the rare cases under section 24 of the Charter where damages are appropriate, I find that the damages payable to Ms. Patterson-Kidd would be \$249,136 for the survivor allowance, and \$89,228 for the death benefit, with a 25% reduction in both these figures to reflect income tax considerations. Since no tax figures were provided, I have arbitrarily used the 25% figure. I agree with Ms. Patterson-Kidd that the common-law spouse is not entitled to the supplementary death benefit. Therefore, if damages are found to be payable, the damages payable to Ms. Patterson-Kidd would be \$186,852 for the survivor allowance and \$66,921 for the death benefit.

[103] The plaintiffs' action is dismissed. Their request for a declaration that sections 29 and 61 of the CFSA are contrary to the Charter and of no force or effect is dismissed. Their request for a declaration that they are "survivors" under the CFSA and entitled to a percentage of the annual allowance is dismissed. Their request for a declaration that section 25 of the PBD Regulations is contrary to the Charter and of no force or effect is also dismissed.

[104] If the parties are unable to agree on costs, they may make written submissions to me.

[102] Dans l'éventualité où la défenderesse serait tenue responsable, et c'est un des rares cas relatifs à l'article 24 de la Charte où les dommages-intérêts sont appropriés, j'estime que les dommages-intérêts payables à M<sup>me</sup> Patterson-Kidd seraient de 249 136 \$ pour l'allocation de survivant et de 89 228 \$ pour la prestation de décès, et qu'il faudrait déduire 25 % de ces deux montants pour refléter les incidences fiscales. J'ai utilisé le taux arbitraire de 25 % vu l'absence de données fiscales. Je conviens avec M<sup>me</sup> Patterson-Kidd que la conjointe de fait n'a pas droit à la prestation supplémentaire de décès. En conséquence, si des dommages-intérêts étaient payables à M<sup>me</sup> Patterson-Kidd, ils se chiffreraient à 186 852 \$ pour l'allocation de survivant et à 66 921 \$ pour la prestation de décès.

[103] La Cour rejette l'action des demanderessees. Leur demande de jugement déclaratoire portant que les articles 29 et 61 de la LPRFC sont contraires à la Charte et inopérants est rejetée. Leur demande de jugement déclaratoire portant qu'elles sont des « survivantes » au sens de la LPRFC et qu'elles ont droit à une allocation annuelle est rejetée. Leur demande de jugement déclaratoire portant que l'article 25 du RPPR est contraire à la Charte et inopérant est aussi rejetée.

[104] Si les parties ne peuvent s'entendre sur les dépens, elles peuvent me présenter des observations écrites.