

A-753-99  
2002 FCA 82

A-753-99  
2002 CAF 82

**Mary T. Collins** (*Appellant*)

**Mary T. Collins** (*appelante*)

v.

c.

**Her Majesty the Queen in Right of Canada**  
(*Respondent*)

**Sa Majesté la Reine du chef du Canada** (*intimée*)

**INDEXED AS: COLLINS v. CANADA (C.A.)**

**RÉPERTORIÉ: COLLINS c. CANADA (C.A.)**

Court of Appeal, Strayer, Sharlow and Malone JJ.A.  
—Fredericton, December 3, 2001; Ottawa, March 1,  
2002.

Court d'appel, juges Strayer, Sharlow et Malone,  
J.C.A.—Fredericton, 3 décembre 2001; Ottawa, 1<sup>er</sup>  
mars 2002.

*Constitutional Law — Charter of Rights — Equality Rights — Appeal from Trial Judge's finding provisions of Old Age Security Act excluding separated spouses from entitlement to spousal allowance infringing Charter, s. 15 but justified under s. 1 — Appellant not qualifying for "spouse's allowance" under Old Age Security Act, s. 19 at age 60 because separated — Charter not requiring Parliament, upon undertaking old age pension scheme, to provide same benefit to everyone — Distinctions may be made if not amounting to discrimination within meaning of s. 15, or can be justified under s. 1 — If statutory distinction not affront to dignity, intrinsic worthiness, self-respect of persons not cohabiting with spouses, differential treatment not discriminatory in Charter sense — S.C.C. holding in Lovelace v. Ontario even targeted ameliorative program may infringe Charter, s. 15 — In s. 15 analysis, Trial Judge erred in reliance upon comments in three S.C.C. decisions regarding emerging recognition separated as group, especially women, constitute disadvantaged, vulnerable group — Such comments not evidence, but factor given little weight and failure to prove historical disadvantage not by itself fatal — Trial Judge correctly concluding statute granting income-tested allowance to cohabiting spouse, while denying it to separated spouse in similar financial circumstances, discriminatory in that creates distinction based on personal characteristic intrinsic to human dignity.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — Appel de la décision dans laquelle le juge de première instance a conclu que les dispositions de la Loi sur la sécurité de la vieillesse qui privent les conjoints séparés du droit à l'allocation au conjoint contrevenaient à l'art. 15 de la Charte des droits mais étaient justifiées en vertu de son article premier — L'appelante n'était pas admissible à «l'allocation au conjoint» prévue à l'art. 19 de la Loi sur la sécurité de la vieillesse à l'âge de 60 ans car elle était séparée — La Charte n'oblige pas le législateur à accorder le même avantage à tous lorsqu'il établit un régime de sécurité de la vieillesse — Il peut faire des distinctions si celles-ci n'équivalent pas à de la discrimination au sens de l'art. 15 ou peuvent être justifiées en vertu de l'article premier — Si la distinction faite par la loi ne constitue pas un affront à la dignité, à la valeur intrinsèque ou à l'estime de soi des personnes ne vivant pas avec leur conjoint, la différence de traitement n'est pas discriminatoire au sens de la Charte — La C.S.C. a conclu dans l'arrêt Lovelace c. Ontario que même un programme améliorateur ciblé pouvait violer l'art. 15 de la Charte — Dans son analyse relative à l'art. 15, le juge de première instance s'est fondé à tort sur les observations faites dans trois arrêts de la C.S.C. pour conclure qu'on reconnaît de plus en plus qu'en tant que groupe, les conjoints séparés, et en particulier les femmes séparées, sont défavorisés et vulnérables — Ces observations ne constituent pas des éléments de preuve, mais peu de poids a été attribué à ce facteur et le défaut de démontrer le désavantage historique n'est pas en soi déterminant — Le juge de première instance a conclu avec raison qu'une loi accordant une allocation justifiée en fonction du revenu à une personne vivant avec son conjoint tout en la refusant à un conjoint séparé se trouvant dans la même situation financière est discriminatoire en ce qu'elle crée une distinction fondée sur une caractéristique personnelle inhérente à la dignité humaine.*

*Constitutional Law — Charter of Rights — Limitation Clause — Appeal from Trial Judge's finding provisions of Old Age Security Act excluding separated spouses from entitlement to spousal allowance infringing Charter, s. 15, but justified under s. 1 — Trial Judge finding objective of limitation pressing, substantial — Appellant submitting limiting costs only reason for excluding separated spouses from entitlement to spouse's allowance — While cost alone not justifying Charter infringement, basis for decisions to limit spouse's allowance to cohabiting spouses, to provide similar allowance for widows, widowers was concern universal allowance for those 60 or older could tend to change behaviour, particularly as to age of retirement, causing significant social, fiscal repercussions — Trial Judge found proportionality between effects of impugned provision, objectives — Assigning little weight to deleterious effects of denial of spouse's allowance to separated spouses (e.g. motivating person to remain in abusive spousal relationship) because in most cases provincial financial assistance available — No evidence of spousal abuse herein; couple separated nine years before husband pensioner — Trial Judge gave appropriate weight to availability of provincial financial assistance, correctly discounted submission social stigma attached to receipt of financial assistance under provincial programs as opposed to income-tested benefits under Old Age Security Act — Exclusion of separated spouses from eligibility for spouse's allowance justified under Charter, s. 1.*

*Pensions — Appeal from Trial Judge's finding provisions of Old Age Security Act excluding separated spouses from entitlement to spousal allowance infringing Charter, s. 15, but justified under s. 1 — Appellant not qualifying for spouse's allowance at age 60 because separated from husband — Trial Judge correctly concluding statute granting income-tested allowance to cohabiting spouse, while denying it to separated spouse in similar financial circumstances, discriminatory in that creates distinction based on personal characteristic intrinsic to human dignity — Basis of decisions to limit spouse's allowance to cohabiting spouses of pensioners, or decision to provide similar allowance for widows, widowers was concern universal allowance for those 60 or older could tend to change behaviour, particularly as to age of retirement, with significant social, fiscal repercussions — Thus cost not sole*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Clause limitative — Appel de la décision dans laquelle le juge de première instance a conclu que les dispositions de la Loi sur la sécurité de la vieillesse qui privent les conjoints séparés du droit à l'allocation au conjoint contrevenaient à l'art. 15 de la Charte des droits mais étaient justifiées en vertu de son article premier — Le juge de première instance a conclu que l'objectif de la limite était urgent et réel — L'appelante a prétendu que la non-admissibilité des conjoints séparés à l'allocation au conjoint visait uniquement à limiter les coûts — Même si les coûts ne justifient pas à eux seuls une violation de la Charte, les décisions de limiter aux conjoints faisant vie commune avec des pensionnés l'allocation au conjoint et de verser une allocation semblable aux veufs et aux veuves découlaient de la crainte qu'une allocation universelle visant les personnes âgées de 60 ans et plus puisse avoir tendance à modifier les comportements, particulièrement en ce qui concerne l'âge de la retraite, ce qui entraînerait des conséquences sociales et fiscales importantes — Le juge de première instance a conclu qu'il y avait proportionnalité entre les effets de la disposition contestée et ses objectifs — Il a attribué peu de poids aux effets préjudiciables du refus aux conjoints séparés de l'allocation au conjoint (p. ex., inciter une personne à maintenir une vie commune où elle subit de la violence) parce que dans la plupart des cas, ils auraient droit à de l'aide financière de la part de la province — Aucune preuve de violence conjugale en l'espèce; le couple s'est séparé neuf ans avant que le mari ne devienne un pensionné — Le juge de première instance a accordé le poids qui convenait à la possibilité d'aide financière de la part de la province et il a écarté avec raison l'argument selon lequel la réception d'aide financière en vertu de programmes provinciaux comporte une flétrissure sociale contrairement à la réception de prestations justifiées en fonction du revenu en application de la Loi sur la sécurité de la vieillesse — La non-admissibilité des conjoints séparés à l'allocation au conjoint était justifiée en vertu de l'article premier de la Charte.*

*Pensions — Appel de la décision dans laquelle le juge de première instance a conclu que les dispositions de la Loi sur la sécurité de la vieillesse qui privent les conjoints séparés du droit à l'allocation au conjoint contrevenaient à l'art. 15 de la Charte des droits mais étaient justifiées en vertu de son article premier — L'appelante n'était pas admissible à l'allocation au conjoint à l'âge de 60 ans car elle était séparée de son mari — Le juge de première instance a conclu avec raison qu'une loi accordant une allocation justifiée en fonction du revenu à une personne vivant avec son conjoint tout en la refusant à un conjoint séparé se trouvant dans la même situation financière est discriminatoire en ce qu'elle crée une distinction fondée sur une caractéristique personnelle inhérente à la dignité humaine — Les décisions de limiter aux conjoints faisant vie commune avec des pensionnés l'allocation au conjoint*

*basis for decision to limit spouse's allowance — Deleterious effects of denial of spouse's allowance to separated spouses (motivating person to stay in abusive spousal relationship) given little weight because provincial financial assistance usually available — Exclusion of separated spouses from eligibility for spouse's allowance justified under Charter, s. 1.*

This was an appeal from the Trial Judge's finding that provisions of the *Old Age Security Act* that exclude separated spouses from entitlement to the spouse's allowance infringe Charter of Rights, section 15, but are justified under Charter, section 1. The appellant separated from her husband of 24 years in 1975. The separation continued until his death in 1998. In 1984 when Mr. Collins became 65 he received a pension under the *Old Age Security Act*. He also received the "guaranteed income supplement". The original objective of the *Old Age Security Act* was to alleviate poverty among retired persons (originally those over 70 and subsequently those over 65). In 1975 Parliament extended benefits to low-income persons who were over the age of 60, but not yet 65 who were spouses of pensioners, but not to persons in that age group who were separated, whose spousal relationship had ended in divorce or the death of the spouse, or who had never been anyone's spouse. In 1985 widows and widowers were included among persons between 60 and 65 years of age who could qualify for an income-tested allowance. The appellant did not qualify for the spouse's allowance when she turned 60 because she was separated from her spouse. She did become entitled to the old age pension in 1990, and the guaranteed income supplement as well. Before that she received income assistance from the Province of Nova Scotia, which amounted to slightly more than she would have received if she had been entitled to the spouse's allowance. Thus, although her entitlement under the *Old Age Security Act* was the same as those persons of the same age and income level who were single because they had never been married, it was less than that of persons of the same age and income level who had cohabited with their spouse or whose spouse had died. She alleged that the provisions of the *Old Age Security Act* that barred separated spouses from claiming the spouse's allowance discriminated against her on the basis of marital status.

*et de verser une allocation semblable aux veufs et aux veuves découlaient de la crainte qu'une allocation universelle visant les personnes âgées de 60 ans et plus puisse également avoir tendance à modifier les comportements, particulièrement en ce qui concerne l'âge de la retraite, ce qui entraînerait des conséquences sociales et fiscales importantes — Les coûts n'ont donc pas motivé à eux seuls la décision de limiter l'allocation au conjoint — Peu de poids a été attribué aux effets préjudiciables du refus aux conjoints séparés de l'allocation au conjoint (inciter une personne à maintenir une vie commune où elle subit de la violence) parce que de l'aide financière de la part de la province est généralement disponible — La non-admissibilité des conjoints séparés à l'allocation au conjoint était justifiée en vertu de l'article premier de la Charte.*

Il s'agissait d'un appel de la décision dans laquelle le juge de première instance a conclu que les dispositions de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* qui privent les conjoints séparés du droit à l'allocation au conjoint contrevenaient à l'article 15 de la Charte des droits mais étaient justifiées en vertu de son article premier. L'appelante s'est séparée en 1975 de son mari, avec lequel elle vivait depuis 24 ans. Ils sont demeurés séparés jusqu'à ce qu'il décède en 1998. En 1984, lorsque M. Collins a atteint l'âge de 65 ans, il a reçu une pension en vertu de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*. Il a aussi reçu le «supplément de revenu garanti». L'objectif initial de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* consistait à réduire la pauvreté parmi les retraités (au début, les personnes âgées de plus de 70 ans et, plus tard, les personnes âgées de plus de 65 ans). En 1975, le législateur a étendu les prestations aux personnes à faible revenu ayant plus de 60 ans et moins de 65 ans qui étaient conjointes de pensionnés, mais il ne l'a pas fait pour les personnes se trouvant dans ce groupe d'âge qui étaient séparées, divorcées ou veuves ou qui n'avaient jamais eu de conjoint. En 1985, les veufs et veuves ont été ajoutés au nombre de personnes ayant entre 60 et 65 ans qui étaient admissibles à une allocation justifiée en fonction du revenu. L'appelante n'était pas admissible à l'allocation au conjoint à l'âge de 60 ans car elle était séparée de son conjoint. Elle a obtenu le droit à la pension de la sécurité de la vieillesse en 1990 de même qu'au supplément de revenu garanti. Auparavant, elle recevait de la province de la Nouvelle-Écosse des prestations d'aide au revenu qui équivalaient à légèrement plus que ce qu'elle aurait reçu si elle avait eu droit à l'allocation au conjoint. Par conséquent, même si elle avait le même droit en vertu de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* que les personnes du même âge et du même niveau de revenu qui étaient célibataires parce qu'elles n'avaient jamais eu de conjoint, elle avait un droit moindre que celui des personnes du même âge et du même niveau de revenu qui vivaient avec leur conjoint ou dont le conjoint

*Held*, the appeal should be dismissed.

The Charter does not require Parliament, upon undertaking an old age pension scheme, to provide the same benefit to everyone. Distinctions may be made, as long as the distinctions do not amount to discrimination within the meaning of subsection 15(1) of the Charter, or can be justified under section 1. In determining whether the exclusion of separated spouses from entitlement to the spouse's allowance brings into play Charter, subsection 15(1) in remedying such social ills as prejudice, stereotyping and historical disadvantage, the main consideration is whether there is any basis for concluding that the statutory distinction is an affront to the dignity, intrinsic worthiness or self-respect of persons who are not cohabiting with their spouses. If not, then the differential treatment complained of is not discriminatory in the Charter sense. The Crown argued that the scheme of pensions and allowances in the *Old Age Security Act* is intended to ameliorate hardship among persons in a disadvantaged group and that according to *Lovelace v. Ontario*, such a scheme does not infringe Charter, subsection 15(1) merely because it excludes an equally or more disadvantaged group. The Supreme Court of Canada held in that case that there was no infringement of subsection 15(1) because the program, which was designed to relieve disadvantages suffered by reserve communities, did not, in purpose or result, perpetuate a stereotype or offend the essential human dignity of unregistered bands or members thereof. *Lovelace* confirmed that even a targeted ameliorative program may infringe Charter, subsection 15(1).

In his subsection 15(1) analysis, the Trial Judge considered whether separated spouses suffer from some pre-existing disadvantage, vulnerability, stereotyping or prejudice. He considered three decisions of the Supreme Court of Canada that he said indicated an emerging recognition that the separated as a group, and particularly separated women, constitute a disadvantaged and vulnerable group. It was incorrect to treat these judicial comments as evidence, and in any event, they fell short of establishing that separated spouses generally are subject to the kind of historical disadvantage or vulnerability that could support a Charter claim. The Trial Judge, however, gave this factor little weight, and failure to prove historical disadvantage or

était décédé. Elle a allégué que les dispositions de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* qui empêchaient les conjoints séparés de réclamer l'allocation au conjoint constituaient de la discrimination fondée sur l'état matrimonial à son endroit.

*Arrêt*: l'appel est rejeté.

La Charte n'oblige pas le législateur à accorder le même avantage à tous lorsqu'il établit un régime de sécurité de la vieillesse. Il peut faire des distinctions dans la mesure où celles-ci n'équivalent pas à de la discrimination au sens du paragraphe 15(1) de la Charte ou peuvent être justifiées en vertu de l'article premier. Pour déterminer si la non-admissibilité des conjoints séparés à l'allocation au conjoint fait intervenir le paragraphe 15(1) de la Charte afin qu'il soit remédié à des problèmes sociaux comme les préjugés, les stéréotypes et le désavantage historique, il faut déterminer principalement s'il existe des motifs permettant de conclure que la distinction faite par la loi constitue un affront à la dignité, à la valeur intrinsèque ou à l'estime de soi des personnes ne vivant pas avec leur conjoint. Si tel n'est pas le cas, il s'ensuit que la différence de traitement dont on se plaint n'est pas discriminatoire au sens de la Charte. La Couronne a soutenu que le régime de pensions et d'allocations prévu dans la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* visait à améliorer le sort des personnes faisant partie d'un groupe défavorisé et que, selon l'arrêt *Lovelace c. Ontario*, un tel régime ne violait pas le paragraphe 15(1) de la Charte simplement parce qu'il excluait un groupe aussi défavorisé ou plus défavorisé. Dans cet arrêt, la Cour suprême du Canada a conclu à l'absence de violation du paragraphe 15(1) parce que le programme, qui visait à atténuer les désavantages subis par les communautés vivant sur des réserves, n'avait pas comme objet ou comme résultat de perpétuer un stéréotype ou de porter atteinte à la dignité humaine essentielle des bandes non inscrites ou de leurs membres. L'arrêt *Lovelace* a confirmé que même un programme améliorateur ciblé pouvait violer le paragraphe 15(1) de la Charte.

Dans son analyse relative au paragraphe 15(1), le juge de première instance a examiné la question de savoir si les conjoints séparés souffrent d'un désavantage préexistant, de vulnérabilité, de stéréotypes ou de préjugés. Il a examiné trois arrêts de la Cour suprême du Canada qui, selon lui, indiquent qu'on reconnaît de plus en plus qu'en tant que groupe, les conjoints séparés, et en particulier les femmes séparées, sont défavorisés et vulnérables. Il était erroné de traiter ces commentaires comme éléments de preuve, et, de toute manière, ceux-ci n'établissent pas que les conjoints séparés font généralement l'objet d'un désavantage historique ou d'une vulnérabilité de nature à appuyer une demande fondée sur la Charte. Le juge de première instance

vulnerability is not by itself fatal to a claim under Charter, subsection 15(1).

The Trial Judge correctly concluded that the exclusion of separated spouses from entitlement to the spouse's allowance denied them access to federal government assistance that was available to other older Canadians whose circumstances were similar, and that the *Old Age Security Act* did not recognize, address or accommodate the needs of separated spouses with low incomes during the relevant period. Finally, the Trial Judge referred to the comments of McLachlin J. in *Thibaudeau v. Canada* that "one's status *vis-à-vis* one's former spouse involves freedom to form family relationships and touches on matters so intrinsically human, personal and relational that a distinction based on this ground must often violate a person's dignity". The validity of this comment was obvious. The Trial Judge did not err in concluding that a statute granting an income-tested allowance to a cohabiting spouse, while denying it to a separated spouse in similar financial circumstances, is discriminatory in that it creates a distinction based on a personal characteristic intrinsic to human dignity.

The Trial Judge determined that the exclusion of separated spouses from entitlement to the spouse's allowance was justified under Charter, section 1. The appellant argued that the only reason for excluding separated spouses from entitlement to the spouse's allowance was to limit costs, and that cost considerations can never justify infringement of a Charter right to equality. It was also argued that discrimination in the relief of poverty is not compatible with the values that characterize a free and democratic society. While cost alone cannot justify a Charter infringement, the record did not establish that cost was the sole basis for the decision to limit the spouse's allowance to cohabiting spouses of pensioners, or the decision to provide a similar allowance for widows and widowers only. The basis of both decisions was the concern that a universal allowance for those 60 years or older would not only lead to a greater number of claims immediately, which obviously is a cost consideration, but could also tend to change behaviour, particularly with respect to the age of retirement, which would have a number of other social and fiscal implications.

a toutefois donné peu de poids à ce facteur, et le défaut de démontrer l'existence d'un désavantage historique ou d'une vulnérabilité n'emporte pas en soi le rejet d'une demande fondée sur le paragraphe 15(1) de la Charte.

Le juge de première instance a eu raison de conclure que la non-admissibilité des conjoints séparés à l'allocation au conjoint les empêchait d'obtenir l'aide fédérale à laquelle peuvent recourir d'autres Canadiens âgés se trouvant dans la même situation et que la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* ne reconnaissait pas les besoins des conjoints séparés à faible revenu et qu'elle ne prévoyait rien à leur égard pendant la période pertinente. Finalement, le juge de première instance a fait référence aux observations que le juge McLachlin a faites dans l'arrêt *Thibaudeau c. Canada* et selon lesquelles «le statut d'une personne par rapport à celui de son ex-conjoint touche la liberté de l'individu à façonner ses relations familiales comme il l'entend et touche des éléments si intrinsèquement humains, personnels et relationnels qu'une distinction fondée sur ce motif peut souvent porter atteinte à la dignité d'une personne». Le bien-fondé de ce commentaire était évident. Le juge de première instance n'a commis aucune erreur en concluant qu'une loi accordant une allocation justifiée en fonction du revenu à une personne vivant avec son conjoint tout en la refusant à un conjoint séparé se trouvant dans la même situation financière est discriminatoire en ce qu'elle crée une distinction fondée sur une caractéristique personnelle inhérente à la dignité humaine.

Le juge de première instance a conclu que la non-admissibilité des conjoints séparés à l'allocation au conjoint était justifiée en vertu de l'article premier de la Charte. L'appelante a prétendu que la non-admissibilité des conjoints séparés à l'allocation au conjoint visait uniquement à limiter les coûts et que les questions de coûts ne pouvaient jamais justifier l'atteinte à un droit à l'égalité garanti par la Charte. Elle a également soutenu que la discrimination dans le cadre de l'atténuation de la pauvreté était incompatible avec les valeurs qui caractérisent une société libre et démocratique. Même si les coûts ne peuvent pas à eux seuls justifier une violation de la Charte, le dossier n'établissait pas que seuls les coûts avaient motivé la décision de limiter aux conjoints faisant vie commune avec des pensionnés l'allocation au conjoint ou la décision de verser une allocation semblable uniquement aux veufs et aux veuves. Les deux décisions découlaient de la crainte qu'une allocation universelle visant les personnes âgées de 60 ans et plus non seulement mène immédiatement à un plus grand nombre de demandes, ce qui est manifestement une question de coûts, mais puisse également avoir tendance à modifier les comportements, particulièrement en ce qui concerne l'âge de la retraite, ce qui entraînerait un certain nombre d'autres conséquences pour la société et les contribuables.

The Trial Judge found that there was proportionality between the effects of the impugned provision and its objectives. While denial of the spouse's allowance to separated spouses could have deleterious effects, particularly if the ineligibility for the spousal allowance could motivate a person to remain in an abusive spousal relationship, the Trial Judge assigned this possibility little weight because in most cases a person who has no recourse to the spouse's allowance would be eligible for provincial financial assistance. Ineligibility for the spouse's allowance was not a factor in the appellant's decision to separate from her husband. There was no evidence of spousal abuse and her separation occurred nine years before Mr. Collins became a pensioner. The Trial Judge gave appropriate consideration to the availability of provincial financial assistance for the appellant and similarly situated individuals, and correctly discounted the submission that there is a social stigma attached to the receipt of financial assistance under provincial programs as opposed to income tested benefits under the *Old Age Security Act*. Bearing in mind that Parliament is better equipped than the Court to find an appropriate balance between the competing interests that arose herein, the Trial Judge correctly held that the exclusion of separated spouses from eligibility for a spouse's allowance under the *Old Age Security Act* was justified under Charter, section 1.

Le juge de première instance a conclu qu'il y avait proportionnalité entre les effets de la disposition contestée et ses objectifs. Même si le refus aux conjoints séparés de l'allocation au conjoint pourrait avoir des effets préjudiciables, particulièrement si cette non-admissibilité était susceptible d'inciter une personne à maintenir une vie commune où elle subit de la violence, le juge du procès a accordé peu d'importance à cette possibilité parce que dans la plupart des cas, une personne n'ayant pas droit à l'allocation au conjoint serait admissible à de l'aide financière de la part de la province. La non-admissibilité à l'allocation au conjoint n'a joué aucun rôle dans la décision de l'appelante de se séparer de son mari. Aucun élément de preuve n'indiquait l'existence de violence conjugale et la séparation a eu lieu environ neuf ans avant que M. Collins ne devienne un pensionné. Le juge du procès a tenu compte comme il se doit de la possibilité pour l'appelante et les personnes se trouvant dans la même situation d'obtenir de l'aide financière de la part de la province, et il a écarté avec raison l'argument selon lequel la réception d'aide financière en vertu de programmes provinciaux comporte une flétrissure sociale contrairement à la réception de prestations justifiées en fonction du revenu en application de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*. Compte tenu que le législateur est mieux placé que la Cour pour trouver un équilibre convenable entre les intérêts contradictoires en l'espèce, le juge de première instance a conclu avec raison que la non-admissibilité des conjoints séparés à l'allocation au conjoint prévue par la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* était justifiée en vertu de l'article premier de la Charte.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- An Act to amend the Old Age Security Act*, S.C. 1970-71-72, c. 9.  
*An Act to amend the Old Age Security Act*, S.C. 1985, c. 30.  
*Bankruptcy Act*, R.S.C., 1985, c. B-3.  
*Budget Implementation Act, 1998*, S.C. 1998, c. 21.  
*Canada Pension Plan*, R.S.C., 1985, c. C-8.  
*Canada Pension Plan*, S.C. 1964-65, c. 51.  
*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(1).  
*Indian Act*, R.S.C., 1985, c. I-5.  
*Old Age Pensions Act, 1927*, S.C. 1926-27, c. 35, s. 3 (as am. by S.C. 1931, c. 42, s. 1).  
*Old Age Security Act*, R.S.C. 1970, c. O-6, ss. 17.1 (as enacted by S.C. 1974-75-76, c. 58, s. 5), 17.2 (as enacted *idem*), 17.3 (as enacted *idem*), 17.31 (as enacted by S.C. 1978-79, c. 3, s. 2; 1979, c. 4, s. 4), 17.4 (as enacted by S.C. 1974-75-76, c. 58, s. 5), 17.5

#### 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(1).  
*Loi des pensions de vieillesse, 1927*, S.C. 1926-27, ch. 35, art. 3 (mod. par S.C. 1931, ch. 42, art. 1).  
*Loi d'exécution du budget de 1998*, L.C. 1998, ch. 21.  
*Loi modifiant la Loi sur la sécurité de la vieillesse*, S.C. 1970-71-72, ch. 9.  
*Loi modifiant la Loi sur la sécurité de la vieillesse*, S.C. 1985, ch. 30.  
*Loi sur la faillite*, L.R.C. (1985), ch. B-3.  
*Loi sur la sécurité de la vieillesse*, L.R.C. (1985), ch. O-9, art. 19(1), (5) (mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 34, art. 2).  
*Loi sur la sécurité de la vieillesse*, S.R.C. 1970, ch. O-6, art. 17.1 (édicte par S.C. 1974-75-76, ch. 58, art. 5), 17.2 (édicte, *idem*), 17.3 (édicte, *idem*), 17.31 (édicte par S.C. 1978-79, ch. 3, art. 2; 1979, ch. 4, art. 4), 17.4 (édicte par S.C. 1974-75-76, ch. 58, art. 5), 17.5

(as enacted *idem*), 17.6 (as enacted *idem*), 17.7 (as enacted *idem*), 17.8 (as enacted *idem*).

*Old Age Security Act*, R.S.C., 1985, c. O-9, s. 19(1), (5) (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 34, s. 2).

*Old Age Security Act (The)*, S.C. 1951 (2nd Sess.), c. 18.

(édicte, *idem*), 17.6 (édicte, *idem*), 17.7 (édicte, *idem*), 17.8 (édicte, *idem*).

*Loi sur la sécurité de la vieillesse*, S.C. 1951 (2<sup>e</sup> sess.), ch. 18.

*Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), ch. I-5.

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

*Régime de pensions du Canada*, S.C. 1964-65, ch. 51.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Egan v. Canada*, [1995] 2 S.C.R. 513; (1995), 124 D.L.R. (4th) 609; 95 CLLC 210-025; 29 C.R.R. (2d) 79; 182 N.R. 161; 12 R.F.L. (4th) 201; *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497; (1999), 170 D.L.R. (4th) 1; 236 N.R. 1; *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; *The Queen v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; (1986), 26 D.L.R. (4th) 200; 24 C.C.C. (3d) 321; 50 C.R. (3d) 1; 19 C.R.R. 308; 65 N.R. 87; 14 O.A.C. 335; *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island; Reference re Independence and Impartiality of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island; R. v. Campbell; R. v. Ekmecic; R. v. Wickman; Manitoba Provincial Judges Assn. v. Manitoba (Minister of Justice)*, [1997] 3 S.C.R. 3; (1997), 204 A.R. 1; 121 Man. R. (2d) 1; 156 Nfld. & P.E.I.R. 1; 150 D.L.R. (4th) 577; 118 C.C.C. (3d) 193; 11 C.P.C. (4th) 1; 217 N.R. 1; *M. v. H.*, [1999] 2 S.C.R. 3; (1999), 171 D.L.R. (4th) 577; 238 N.R. 179; 121 O.A.C. 1; 46 R.F.L. (4th) 32.

##### DISTINGUISHED:

*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.

##### CONSIDERED:

*Moge v. Moge*, [1992] 3 S.C.R. 813; (1992), 99 D.L.R. (4th) 456; [1993] 1 W.W.R. 481; 81 Man. R. (2d) 161; 145 N.R. 1; 43 R.F.L. (3d) 345; *Marzetti v. Marzetti*, [1994] 2 S.C.R. 765; [1994] 7 W.W.R. 623; (1994), 20 Alta. L.R. (3d) 1; 26 C.B.R. (3d) 161; 169 N.R. 161; 5 R.F.L. (4th) 1.

##### AUTHORS CITED

National Council of Welfare (Canada). *Women and Poverty Revisited: A Report*. Ottawa: The Council, 1990.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Egan c. Canada*, [1995] 2 R.C.S. 513; (1995), 124 D.L.R. (4th) 609; 95 CLLC 210-025; 29 C.R.R. (2d) 79; 182 N.R. 161; 12 R.F.L. (4th) 201; *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497; (1999), 170 D.L.R. (4th) 1; 236 N.R. 1; *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; *La Reine c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; (1986), 26 D.L.R. (4th) 200; 24 C.C.C. (3d) 321; 50 C.R. (3d) 1; 19 C.R.R. 308; 65 N.R. 87; 14 O.A.C. 335; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard; Renvoi relatif à l'indépendance et à l'impartialité des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard; R. c. Campbell; R. c. Ekmecic; R. c. Wickman; Manitoba Provincial Judges Assn. c. Manitoba (Ministre de la Justice)*, [1997] 3 R.C.S. 3; (1997), 204 A.R. 1; 121 Man. R. (2d) 1; 156 Nfld. & P.E.I.R. 1; 150 D.L.R. (4th) 577; 118 C.C.C. (3d) 193; 11 C.P.C. (4th) 1; 217 N.R. 1; *M. c. H.*, [1999] 2 R.C.S. 3; (1999), 171 D.L.R. (4th) 577; 238 N.R. 179; 121 O.A.C. 1; 46 R.F.L. (4th) 32.

##### DISTINCTION FAITE D'AVEC:

*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.

##### DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Moge c. Moge*, [1992] 3 R.C.S. 813; (1992), 99 D.L.R. (4th) 456; [1993] 1 W.W.R. 481; 81 Man. R. (2d) 161; 145 N.R. 1; 43 R.F.L. (3d) 345; *Marzetti c. Marzetti*, [1994] 2 R.C.S. 765; [1994] 7 W.W.R. 623; (1994), 20 Alta. L.R. (3d) 1; 26 C.B.R. (3d) 161; 169 N.R. 161; 5 R.F.L. (4th) 1.

##### DOCTRINE

Conseil national du bien-être social (Canada). *La femme et la pauvreté: dix ans plus tard: Rapport*. Ottawa: Le Conseil, 1990.

APPEAL from the Trial Judge's finding that provisions of the *Old Age Security Act* that exclude separated spouses from entitlement to the spouse's allowance infringe Charter of Rights, section 15, but are justified under Charter, section 1 (*Collins v. Canada*, [2000] 2 F.C. 3; (1999), 178 F.T.R. 161 (T.D.)). Appeal dismissed.

## APPEARANCES:

*Vincent Calderhead* and *Chandra Gosine* for appellant.  
*John B. Laskin* and *Andrew E. Bernstein* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Nova Scotia Legal Aid* for appellant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

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

[1] SHARLOW J.A.: In 1988 Mary Collins commenced an action against the Crown on the basis that subsection 15(1) of the *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]] is infringed by the provisions of the *Old Age Security Act*, R.S.C., 1985, c. O-9, that exclude separated spouses from entitlement to the spouse's allowance. The action was dismissed in a decision reported as *Collins v. Canada*, [2000] 2 F.C. 3 (T.D.). The Trial Judge gave lengthy and detailed reasons for holding that the provision was discriminatory but was justified under section 1 of the Charter. Ms. Collins now appeals that decision, arguing that the Trial Judge erred on the issue of justification. The Crown argues that the Trial Judge erred in finding the provision discriminatory, but if it was discriminatory, then the Trial Judge was correct to find justification.

APPEL de la décision dans laquelle le juge de première instance a conclu que les dispositions de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* qui privent les conjoints séparés du droit à l'allocation au conjoint contrevenaient à l'article 15 de la Charte des droits mais étaient justifiées en vertu de son article premier (*Collins c. Canada*, [2000] 2 C.F. 3; (1999), 178 F.T.R. 161 (1<sup>re</sup> inst.)). Appel rejeté.

## ONT COMPARU:

*Vincent Calderhead* et *Chandra Gosine* pour l'appelante.  
*John B. Laskin* et *Andrew E. Bernstein* pour l'intimé.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Nova Scotia Legal Aid* pour l'appelante.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

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

[1] LE JUGE SHARLOW, J.C.A.: En 1988, Mary Collins a introduit une action contre la Couronne au motif que la disposition de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, L.R.C. (1985), ch. O-9, qui prive les conjoints séparés du droit à l'allocation au conjoint, contrevenait au paragraphe 15(1) de la *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]]. L'action a été rejetée dans une décision publiée sous *Collins c. Canada*, [2000] 2 C.F. 3 (1<sup>re</sup> inst.). Le juge de première instance a prononcé des motifs élaborés à l'appui de sa conclusion selon laquelle la disposition en cause était discriminatoire mais était justifiée en vertu de l'article premier de la Charte. M<sup>me</sup> Collins interjette maintenant appel contre cette décision, prétendant que le juge de première instance a commis une erreur sur la question de la justification. La Couronne soutient que le juge de première instance a commis une erreur en concluant que la disposition était discriminatoire, mais que, si elle l'était, le juge a eu raison de conclure qu'elle était justifiée.



[2] The relevant statutory provisions as in force in 1988 read as follows:

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*

1. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

...

15. (1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

(2) Subsection (1) does not preclude any law, program or activity that has as its object the amelioration of conditions of disadvantaged individuals or groups including those that are disadvantaged because of race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

*Old Age Security Act* [s. 19(5) (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 34, s. 2)]

19. (1) Subject to this Act and the regulations, for each month in any fiscal year, a spouse's allowance may be paid to the spouse of a pensioner if the spouse

- (a) is not separated from the pensioner;
- (b) has attained sixty years of age but has not attained sixty-five years of age; and
- (c) has resided in Canada after attaining eighteen years of age and prior to the day on which the spouse's application is approved for an aggregate period of at least ten years and, where that aggregate period is less than twenty years, was resident in Canada on the day preceding the day on which the spouse's application is approved.

...

(5) A spouse's allowance under this section ceases to be payable on the expiration of the month in which the spouse in respect of whom it is paid dies, attains sixty-five years of age, ceases to be a spouse or becomes separated from the pensioner.

[2] Les dispositions législatives pertinentes en vigueur en 1988 prévoyaient:

*Charte canadienne des droits et libertés*

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

[...]

15. (1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

(2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques.

*Loi sur la sécurité de la vieillesse* [art. 19(5) (mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 34, art. 2)]

19. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi et des règlements, il peut être versé une allocation mensuelle au conjoint qui réunit les conditions suivantes:

- a) il n'est pas séparé du pensionné;
- b) il a au moins soixante ans mais n'a pas encore 65 ans;
- c) il a, après l'âge de dix-huit ans, résidé en tout ou Canada pendant au moins dix ans et, dans le cas où la période de résidence est inférieure à vingt ans, résidait au Canada le jour précédant celui de l'agrément de sa demande.

[...]

(5) Le droit à l'allocation prévue au présent article expire à la fin du mois où son bénéficiaire atteint 60-cinq ans, meurt, perd sa qualité de conjoint ou se sépare du pensionné.

## Facts

[3] The appellant Mary Collins married Henry Collins in 1951. She separated from him in 1975. The separation continued until his death in 1998. Ms. Collins received no maintenance from him after the separation.

[4] In 1984 when Mr. Collins became 65 years of age, he received benefits under the *Old Age Security Act* [R.S.C. 1970, c. O-6], as then in effect, in the form of a pension referred to as the “old age pension”. His entitlement to the pension was based on his age and the fact that he met the statutory residence requirements. Because his income fell below the statutory threshold, he also received the “guaranteed income supplement” under the *Old Age Security Act*.

[5] But for the fact that Ms. Collins was separated from her husband, she would have been entitled to a monthly “spouse’s allowance” under section 19 of the *Old Age Security Act* beginning on November 21, 1985, when she became 60 years of age, until she became entitled to the old age pension in her own right at the age of 65.

[6] Ms. Collins became entitled to the old age pension on November 21, 1990. She also became entitled to the guaranteed income supplement because her income fell below the statutory threshold. Before that, she received income assistance from the Province of Nova Scotia, where she resided. The record does not disclose the basis upon which that financial assistance was provided, but in any event she received slightly more from the Province of Nova Scotia than she would have received if she had been entitled to the spouse’s allowance. Her provincial entitlement would have been reduced, dollar for dollar, for any spouse’s allowance she received.

[7] In 1988 Ms. Collins commenced an action alleging that the provision of the *Old Age Security Act* that barred separated spouses from claiming the spouse’s allowance discriminated against her on the basis of marital status, contrary to subsection 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. In

## Les faits

[3] L’appelante Mary Collins a épousé Henry Collins en 1951. Elle s’est séparée de lui en 1975. Ils sont demeurés séparés jusqu’à ce qu’il décède en 1998. M<sup>me</sup> Collins n’a reçu aucune pension alimentaire de sa part après la séparation.

[4] En 1984, lorsque M. Collins a atteint l’âge de 65 ans, il a reçu des prestations en vertu de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* [S.R.C. 1970, ch. O-6], suivant la version en vigueur à l’époque, sous forme de pension connue sous le nom de «pension de sécurité de la vieillesse». Son droit à la pension reposait sur son âge et sur son respect des exigences de résidence prévues par la loi. Son revenu étant inférieur au seuil prescrit, il a aussi reçu le «supplément de revenu garanti» que prévoit cette Loi.

[5] Si M<sup>me</sup> Collins n’avait pas été séparée de son mari, elle aurait eu droit à une «allocation au conjoint» mensuelle en vertu de l’article 19 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* à compter du 21 novembre 1985, date où elle a atteint l’âge de 60 ans, jusqu’à ce qu’elle ait droit à sa propre pension de sécurité de la vieillesse à l’âge de 65 ans.

[6] M<sup>me</sup> Collins a obtenu le droit à la pension de sécurité de la vieillesse le 21 novembre 1990. Elle a également obtenu le droit au supplément de revenu garanti parce que son revenu était inférieur au seuil prévu par la loi. Auparavant, elle recevait des prestations d’aide au revenu de la province de la Nouvelle-Écosse, où elle résidait. Le dossier n’indique pas les motifs de l’octroi de ces prestations mais, de toute manière, elle recevait légèrement plus de la province que ce qu’elle aurait reçu si elle avait eu droit à l’allocation au conjoint. Le montant auquel elle avait droit de la part de la province aurait été réduit, au dollar près, de toute allocation au conjoint qu’elle aurait reçue.

[7] En 1988, M<sup>me</sup> Collins a introduit une action dans laquelle elle alléguait que la disposition de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* qui empêchait les conjoints séparés de réclamer l’allocation au conjoint constituait de la discrimination fondée sur l’état matrimonial à son endroit, contrairement au paragraphe 15(1) de la

addition to declaratory relief, she claimed damages in the amount of the spouse's allowance for the relevant period, plus interest.

#### Statutory history

[8] To put this issue in context, it is helpful to consider certain aspects of the history of the *Old Age Security Act*.

[9] The statutory predecessor to the *Old Age Security Act* was *The Old Age Pensions Act, 1927*, S.C. 1926-27, c. 35 (R.S.C. 1927, c. 156). Under that statute, the federal government reimbursed the provinces for 50% of pensions paid to certain Canadian residents aged 70 or over. The reimbursement was increased to 75% in 1931 (S.C. 1931, c. 42, s. 1). Entitlement was based on an income test or, as it was then referred to, a "means test".

[10] Effective January 1, 1952, the *Old Age Pensions Act, 1927* was replaced by the *The Old Age Security Act*, S.C. 1951 (2nd Sess.), c. 18. It provided a pension to all persons aged 70 or over, subject to certain requirements as to residence in Canada. The benefit was provided as of right, with no income test. It continued to be referred to as the old age pension.

[11] The enactment of the *Canada Pension Plan*, S.C. 1964-65, c. 51 led to a number of changes to the old age pension scheme. The Canada Pension Plan provides for a contributory pension based on income from employment and self-employment. The normal retirement age in the Canada Pension Plan was set at age 65. In order to co-ordinate the operation of the Canada Pension Plan with that of the *Old Age Security Act*, the age of entitlement under the latter statute was reduced annually by one year starting in 1966, so that by 1970 it was reduced to age 65.

[12] To provide benefits under the *Old Age Security Act* to those who reached the age of 65 before 1976,

*Charte canadienne des droits et libertés*. Hormis un jugement déclaratoire, elle a réclamé des dommages-intérêts au montant de l'allocation au conjoint pour la période pertinente, plus les intérêts.

#### L'historique législatif

[8] Pour situer cette question dans son contexte, il est utile d'examiner certains aspects de l'historique de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.

[9] La loi ayant précédé la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* est la *Loi des pensions de vieillesse, 1927*, S.C. 1926-27, ch. 35 (S.R.C. 1927, ch. 156). En vertu de cette loi, le gouvernement fédéral remboursait aux provinces 50 % des pensions versées à certains résidents canadiens âgés de 70 ans ou plus. Le remboursement a été augmenté à 75 % en 1931 (S.C. 1931, ch. 42, art. 1). Le droit à la pension reposait sur une justification fondée sur le revenu ou, comme on l'appelait alors, une justification fondée sur les moyens.

[10] Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1952, la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, S.C. 1951 (2<sup>e</sup> sess.), ch. 18, a remplacé la *Loi des pensions de vieillesse, 1927*. La *Loi sur la sécurité de la vieillesse* prévoyait que les personnes âgées de 70 ans et plus recevraient une pension, sous réserve de certaines exigences relatives à la résidence au Canada. Tous avaient droit à cette pension sans être assujettis à une justification fondée sur le revenu. On a continué de l'appeler la pension de vieillesse.

[11] L'adoption du *Régime de pensions du Canada*, S.C. 1964-65, ch. 51, a mené à un certain nombre de modifications au régime de la sécurité de la vieillesse. Le régime de pensions du Canada établit une pension contributive fondée sur le revenu d'emploi et le revenu d'entreprise. Dans ce régime, l'âge normal de la retraite a été fixé à 65 ans. Pour coordonner l'application du régime de pensions du Canada et celle de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, l'âge ouvrant droit à pension dans cette dernière loi a été réduit d'une année à chaque année à partir de 1966, de sorte qu'il avait été réduit à 65 ans en 1970.

[12] Pour fournir les prestations prévues par la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* aux personnes ayant

when the first full benefits would become available under the Canada Pension Plan, a limited form of guaranteed income supplement was added to the *Old Age Security Act*. Entitlement to the guaranteed income supplement was based on an income test.

[13] In 1971 the federal government introduced a permanent guaranteed income supplement for pensioners [*An Act to amend the Old Age Security Act*], S.C. 1970-71-72, c. 9 (R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 21). The guaranteed income supplement was subject to an income test and was indexed to reflect increases in the cost of living. It provided a higher supplement to a pensioner living alone than to each member of a two-pensioner couple. Initially the higher rate was payable to a married pensioner with a cohabiting non-pensioner spouse, but that was no longer the case after 1973, when the basic old age pension rate was increased and indexed.

[14] The spouse's allowance was added to the *Old Age Security Act* [ss. 17.1 – 17.8] effective October 1, 1975 (S.C. 1974-75-76, c. 58, s. 5). It was payable, subject to an income test and certain requirements as to residence in Canada, to anyone 60 years of age or over but not yet 65 years of age, who was the spouse of a pensioner with whom he or she lived. Cohabiting couples were considered spouses for the purposes of this provision, if they publicly represented themselves as husband and wife for one year if neither had a legal spouse, or three years if one of them had a legal spouse.

[15] The spouse's allowance was intended to alleviate the financial hardship suffered by couples who had been living on the income of one working spouse. If the non-working spouse was not then 65, the couple would be compelled to live on a single old age pension and guaranteed income supplement when the working spouse retired at age 65. The spouse's allowance was set at a rate that ensured that a couple

atteint l'âge de 65 ans avant 1976, année où les premières prestations du régime de pensions du Canada étaient versées, on a ajouté à la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* une forme limitée de supplément de revenu garanti. Le droit à ce supplément était déterminé en fonction d'une justification fondée sur le revenu.

[13] En 1971, le gouvernement fédéral a introduit un supplément de revenu garanti permanent pour les pensionnés [*Loi modifiant la Loi sur la sécurité de la vieillesse*], S.C. 1970-71-72, ch. 9 (S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 21). Le supplément de revenu garanti était assujéti à une justification fondée sur le revenu et était indexé au coût de la vie. Ce supplément était plus élevé pour un pensionné vivant seul que pour chaque membre d'un couple de pensionnés. Au début, le barème le plus élevé revenait au pensionné marié avec un non-pensionné habitant avec lui, mais cela n'était plus le cas après 1973, année où le barème minimal de la pension de sécurité de la vieillesse a été accru et indexé.

[14] L'allocation au conjoint a été ajoutée à la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* [art. 17.1 à 17.8] et a commencé à s'appliquer le 1<sup>er</sup> octobre 1975 (S.C. 1974-75-76, ch. 58, art. 5). Sous réserve d'une justification fondée sur le revenu et de certaines exigences relatives à la résidence au Canada, cette allocation était payable à toute personne ayant entre 60 ans inclusivement et 65 ans exclusivement qui était conjointe d'un pensionné avec lequel elle vivait. Les membres des couples faisant vie commune étaient considérés des conjoints, aux fins de la disposition en cause, s'ils se présentaient publiquement comme mari et femme pendant un an dans le cas où aucun n'avait un conjoint au sens de la loi ou pendant trois ans si l'un d'eux avait un conjoint au sens de la loi.

[15] L'allocation au conjoint visait à atténuer les difficultés financières dont souffraient les couples où un seul conjoint travaillait. Si le conjoint qui ne travaillait pas n'était pas âgé de 65 ans, le couple était forcé de subvenir à ses besoins à partir d'une seule pension de sécurité de la vieillesse et d'un seul supplément de revenu garanti lorsque le conjoint qui travaillait prenait sa retraite à 65 ans. Le barème de

consisting of a pensioner and a non-pensioner would together receive the same amount as if they were both pensioners.

[16] Effective January 1, 1979, the *Old Age Security Act* [s. 17.31] was amended to permit the continuation of the spouse's allowance for six months after the death of the pensioner (S.C. 1978-79, c. 3, s. 2). The six-month limitation was soon altered so that the allowance would continue until the surviving spouse became 65 years of age, remarried or died (S.C. 1979, c. 4, s. 4).

[17] Effective September 1, 1985, the survivor's allowance was introduced ([*An Act to amend the Old Age Security Act*] S.C. 1985, c. 30). It was equivalent in amount to the spouse's allowance. The survivor's allowance was made available, subject to an income test and to certain requirements as to residence in Canada, to persons between the ages of 60 and 65 whose spouse had died and who had not thereafter become the spouse of another person. It did not matter whether the deceased spouse had ever been a pensioner.

[18] In the same legislation, the term "spouse" was redefined to include couples who had lived together for one year and who publicly represented themselves as man and wife. This eliminated the three-year requirement for persons cohabiting with someone other than a legal spouse.

[19] As a result of the most recent changes which took effect on July 1, 1999, same-sex partners are given the same entitlements as spouses, and a person in receipt of a spouse's allowance may continue to receive it for a period of three months after separation or divorce ([*Budget Implementation Act, 1998*] S.C. 1998, c. 21). The latter amendment represents the only attempt to alleviate the financial hardship associated with marital breakdown.

l'allocation au conjoint a été fixé de manière à ce qu'un couple formé d'un pensionné et d'un non-pensionné reçoive ensemble le même montant que si ses membres étaient tous deux pensionnés.

[16] Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1979, une modification à la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* [art. 17.31] a permis que l'allocation au conjoint continue d'être versée pendant six mois après le décès du pensionné (S.C. 1978-79, ch. 3, art. 2). Ce délai de six mois a rapidement été modifié de manière à ce que l'allocation continue d'être versée jusqu'à ce que le conjoint survivant atteigne l'âge de 65 ans, qu'il se remarie ou qu'il décède (S.C. 1979, ch. 4, art. 4).

[17] On a introduit l'allocation au survivant ([*Loi modifiant la Loi sur la sécurité de la vieillesse*] S.C. 1985, ch. 30) et celle-ci a commencé à s'appliquer le 1<sup>er</sup> septembre 1985. Cette allocation était du même montant que l'allocation au conjoint, et, sous réserve d'une justification fondée sur le revenu et de certaines exigences relatives à la résidence au Canada, elle était versée aux personnes ayant entre 60 ans inclusivement et 65 ans exclusivement, dont le conjoint était décédé, et qui n'avaient pas par la suite épousé une autre personne. Il n'importait pas que le conjoint décédé ait déjà été ou non un pensionné.

[18] Dans la même loi modificatrice, on a redéfini la notion de «conjoint» pour l'étendre aux couples qui ont vécu ensemble pendant un an et qui se sont publiquement présentés comme mari et femme. Cela a éliminé l'exigence de trois ans dans le cas des personnes vivant avec une autre personne qu'un conjoint au sens de la loi.

[19] En raison des modifications les plus récentes, entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1999, les conjoints de même sexe bénéficient des mêmes droits que les conjoints et le prestataire d'une allocation au conjoint peut continuer à la recevoir pour une période de trois mois après la séparation ou le divorce ([*Loi d'exécution du budget de 1998*] L.C. 1998, ch. 21). La dernière modification constitue la seule tentative d'atténuer les difficultés financières liées à l'échec du mariage.

[20] Constitutional amendments were required to permit the federal government to provide old age pensions. There is also provincial legislation that is substantially equivalent to the *Canada Pension Plan*, R.S.C., 1985, c. C-8. Nothing turns on them in the present case.

[21] For the same reason I have disregarded a number of statutory amendments that increased pension rates, and the income tax regime relating to pensions. It is sufficient to note that pension rates have increased over time and that the income tax rules relating to amounts received under the *Old Age Security Act* are relatively less favourable to those with higher incomes.

[22] By way of summary, the original objective of the *Old Age Security Act* was to alleviate poverty among retired persons (originally those over 70 and then those over 65). In 1975, Parliament extended benefits under the *Old Age Security Act* to low income persons who were over the age of 60 but not yet 65 who were spouses of pensioners, but not to persons in that age group who were separated, whose spousal relationship had ended in divorce or the death of the spouse, or who had never been anyone's spouse. In 1985, widows and widowers were included among persons between 60 and 65 years of age who could qualify for an income tested allowance.

[23] Ms. Collins falls into the category of persons who did not qualify for the spouse's allowance when she became 60 years of age because she was by then separated from her spouse. Thus, although her entitlement under the *Old Age Security Act* is the same as those of persons of the same age and income level who are single because they have never become anyone's spouse, it is less than that of persons of the same age and income level who cohabit with their spouse or whose spouse has died. It is on the basis of the statutory distinction between cohabiting and separated spouses that Ms. Collins asserts a claim under subsection 15(1) of the Charter.

[20] Il a fallu des modifications constitutionnelles pour que le gouvernement fédéral puisse fournir des pensions de sécurité de la vieillesse. Il existe également des dispositions législatives provinciales essentiellement équivalentes au *Régime de pensions du Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-8. Ces modifications et ces dispositions ne sont pas en cause en l'espèce.

[21] C'est pour la même raison que je n'ai pas tenu compte d'un certain nombre de modifications législatives qui ont accru les barèmes de pension et du régime fiscal applicable aux pensions. Il suffit de dire que les barèmes de pension ont augmenté avec le temps et que les règles fiscales portant sur les montants reçus en application de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* sont relativement moins favorables aux personnes à revenu élevé.

[22] En résumé, l'objectif initial de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* consistait à réduire la pauvreté parmi les retraités (au début, les personnes âgées de plus de 70 ans et, plus tard, les personnes âgées de plus de 65 ans). En 1975, le législateur a étendu les prestations prévues par la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* aux personnes à faible revenu ayant plus de 60 ans et moins de 65 ans qui étaient conjointes de pensionnés, mais il ne l'a pas fait pour les personnes se trouvant dans ce groupe d'âge qui étaient séparées, divorcées ou veuves ou qui n'avaient jamais eu de conjoint. En 1985, les veufs et veuves ont été ajoutés au nombre de personnes ayant entre 60 et 65 ans qui étaient admissibles à une allocation justifiée en fonction du revenu.

[23] M<sup>me</sup> Collins fait partie de la catégorie des personnes qui n'étaient pas admissibles à l'allocation au conjoint à l'âge de 60 ans car elle était alors séparée de son conjoint. Par conséquent, bien qu'elle ait le même droit en vertu de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* que les personnes du même âge et du même niveau de revenu qui sont célibataires parce qu'elles n'ont jamais eu de conjoint, elle a un droit moindre que celui des personnes du même âge et du même niveau de revenu qui vivent avec leur conjoint ou dont le conjoint est décédé. C'est en raison de la distinction légale entre les conjoints vivant ensemble et les conjoints séparés que M<sup>me</sup> Collins présente une demande fondée sur le paragraphe 15(1) de la Charte.

## Subsection 15(1) of the Charter

[24] There may be many grounds on which one could criticize Parliament, having established the spouse's allowance for some but not all persons between the ages of 60 and 65, for drawing the line where it did in 1975, or where it did in 1985. Any low income person in one of the excluded categories might fairly complain that their financial need is the same as that of a person entitled to an allowance.

[25] However, the Charter does not require Parliament, upon undertaking an old age pension scheme, to provide the same benefit to everyone. Distinctions may be made, as long as the distinctions do not amount to discrimination within the meaning of subsection 15(1) of the Charter, or can be justified under section 1.

[26] In determining whether the exclusion of separated spouses from entitlement to the spouse's allowance brings into play subsection 15(1) of the Charter in remedying such social ills as prejudice, stereotyping, and historical disadvantage, the main consideration is whether there is any basis for concluding that the statutory distinction is an affront to the dignity, intrinsic worthiness or self-respect of persons who are not cohabiting with their spouses. If not, then, the differential treatment of which Ms. Collins complains is not discriminatory in the Charter sense.

[27] The Trial Judge concluded that the exclusion of separated spouses is discriminatory in the Charter sense. That conclusion is supported by Ms. Collins and challenged by the Crown in this appeal.

[28] The Crown's argument is based primarily on the decision of the Supreme Court of Canada in *Lovelace v. Ontario*, [2000] 1 S.C.R. 950. The Crown argues that if *Lovelace* had been decided before the Trial Judge had rendered his decision in this case, he would have concluded that the exclusion of separated spouses from eligibility for the spouse's allowance is not discriminatory within the meaning of subsection

## Le paragraphe 15(1) de la Charte

[24] Il peut y avoir de nombreuses raisons de critiquer le législateur pour avoir établi l'allocation au conjoint seulement pour certaines des personnes ayant entre 60 et 65 ans ou pour avoir tracé la ligne là où il l'a fait en 1975 ou en 1985. Toute personne à faible revenu faisant partie d'une des catégories exclues aurait des raisons de se plaindre au motif que ses besoins financiers sont les mêmes que ceux d'une personne ayant droit à une allocation.

[25] La Charte n'oblige cependant pas le législateur à accorder le même avantage à tous lorsqu'il établit un régime de sécurité de la vieillesse. Il peut faire des distinctions dans la mesure où celles-ci n'équivalent pas à de la discrimination au sens du paragraphe 15(1) de la Charte ou peuvent être justifiées en vertu de l'article premier.

[26] Pour déterminer si la non-admissibilité des conjoints séparés à l'allocation au conjoint fait intervenir le paragraphe 15(1) de la Charte afin qu'il soit remédié à des problèmes sociaux comme les préjugés, les stéréotypes et le désavantage historique, il faut déterminer principalement s'il existe des motifs permettant de conclure que la distinction faite par la loi constitue un affront à la dignité, à la valeur intrinsèque ou à l'estime de soi des personnes ne vivant pas avec leur conjoint. Si tel n'est pas le cas, il s'ensuit que la différence de traitement dont M<sup>me</sup> Collins se plaint n'est pas discriminatoire au sens de la Charte.

[27] Le juge de première instance a conclu que la non-admissibilité des conjoints séparés était discriminatoire au sens de la Charte. Dans le présent appel, M<sup>me</sup> Collins appuie cette conclusion tandis que la Couronne la conteste.

[28] La Couronne fonde principalement son argument sur l'arrêt de la Cour suprême du Canada *Lovelace c. Ontario*, [2000] 1 R.C.S. 950. La Couronne prétend que si l'arrêt *Lovelace* avait été prononcé avant que le juge de première instance ne rende sa décision en l'espèce, ce dernier aurait conclu que la non-admissibilité des conjoints séparés à l'allocation au conjoint n'est pas discriminatoire au

15(1) of the Charter. The Crown argues that the scheme of pensions and allowances in the *Old Age Security Act* is intended to ameliorate hardship among persons in a disadvantaged group, and that according to *Lovelace*, such a scheme does not infringe subsection 15(1) of the Charter merely because it excludes an equally or more disadvantaged group.

[29] In *Lovelace*, the Supreme Court of Canada held that a program established by the Ontario government did not offend section 15 of the Charter. However, there is little similarity between this case and *Lovelace*. Under the government program considered in *Lovelace*, the profits of casinos on reserve lands in Ontario were maintained in a special fund. The fund was used to benefit Ontario First Nations communities that have reserve lands by virtue of being registered as “bands” under the *Indian Act*, R.S.C., 1985, c. I-5. The constitutionality of the program was challenged on the basis that it did not benefit unregistered First Nations groups or individuals. The program was held to be targeted and ameliorative, in that it was designed to relieve the social, health and other disadvantages suffered by reserve communities. However, that is not why the Court found no infringement of subsection 15(1) of the Charter. Rather, the Court held that in benefiting only registered bands the program did not, in purpose or result, perpetuate a stereotype or offend the essential human dignity of unregistered bands or those who are members of unregistered bands.

[30] In my view, to read *Lovelace* as establishing a principle as broad as the Crown now propounds would be inconsistent with *Egan v. Canada*, [1995] 2 S.C.R. 513, in which the majority found that the exclusion of same-sex couples from entitlement to the spouse’s allowance was discriminatory. I do not read *Lovelace* as contradicting the conclusion of the Trial Judge in this case with respect to the scope and application of subsection 15(1) of the Charter. On the contrary

sens du paragraphe 15(1) de la Charte. La Couronne soutient que le régime de pensions et d’allocutions prévu dans la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* vise à améliorer le sort des personnes faisant partie d’un groupe défavorisé et que, selon l’arrêt *Lovelace*, un tel régime ne viole pas le paragraphe 15(1) de la Charte simplement parce qu’il exclut un groupe aussi défavorisé ou plus défavorisé.

[29] Dans *Lovelace*, la Cour suprême du Canada a conclu qu’un programme établi par le gouvernement de l’Ontario ne contrevenait pas à l’article 15 de la Charte. Il existe toutefois peu de similitudes entre la présente affaire et l’affaire *Lovelace*. En vertu du programme gouvernemental en cause dans *Lovelace*, les profits des casinos situés dans des réserves en Ontario étaient conservés dans un fonds spécial. Le fonds était utilisé au bénéfice des communautés des Premières Nations de l’Ontario qui avaient des terres de réserve en raison de leur inscription comme «bandes» en application de la *Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), ch. I-5. La constitutionnalité de ce programme a été contestée au motif que celui-ci ne bénéficiait pas aux groupes ou aux personnes n’étant pas membres d’une première nation inscrite. La Cour suprême a jugé que ce programme était améliorateur et ciblé puisqu’il visait à atténuer les désavantages en matière sociale et de santé ainsi que les autres désavantages subis par les communautés vivant sur des réserves. Cependant, il ne s’agit pas de la raison pour laquelle la Cour suprême a conclu à l’absence de violation du paragraphe 15(1) de la Charte. La Cour a plutôt conclu qu’en ne bénéficiant qu’aux bandes inscrites, le programme n’avait pas comme objet ou comme résultat de perpétuer un stéréotype ou de porter atteinte à la dignité humaine essentielle des bandes non inscrites ou de leurs membres.

[30] À mon avis, interpréter l’arrêt *Lovelace* comme établissant un principe aussi large que celui que la Couronne pose serait incompatible avec l’arrêt *Egan c. Canada*, [1995] 2 R.C.S. 513, dans lequel les juges majoritaires ont conclu que la non-admissibilité des couples de même sexe à l’allocation au conjoint était discriminatoire. D’après mon interprétation, l’arrêt *Lovelace* ne contredit pas la conclusion que le juge de première instance a tirée relativement à la portée et à



Iacobucci J., speaking for the Court in *Lovelace*, confirmed at paragraph 61 that even a targeted ameliorative program may infringe subsection 15(1) of the Charter.

[31] I turn now to a more general review of the subsection 15(1) analysis of the Trial Judge. He begins with the factors listed by Iacobucci J. in *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497, at paragraphs 59-75. One factor is whether separated spouses suffer from some pre-existing disadvantage, vulnerability, stereotyping or prejudice. On that point there was little evidence before the Trial Judge. However, he considered three decisions of the Supreme Court of Canada that he said indicated an emerging recognition that the separated as a group, and particularly separated women, constitute a disadvantaged and vulnerable group. The cases are *Moge v. Moge*, [1992] 3 S.C.R. 813; *Marzetti v. Marzetti*, [1994] 2 S.C.R. 765; and *Thibaudeau v. Canada*, [1995] 2 S.C.R. 627.

[32] *Moge* was a case that required consideration of the principles upon which spousal support should be required after marital breakdown. These comments of L'Heureux-Dubé J. appear at page 861:

Women have tended to suffer economic disadvantages and hardships from marriage or its breakdown because of the traditional division of labour within that institution. Historically, or at least in recent history, the contributions made by women to the marital partnership were non-monetary and came in the form of work at home, such as taking care of the household, raising children, and so on.

and at page 862:

. . . once the marriage dissolves, the kinds of non-monetary contributions made by the wife may result in significant market disabilities. The sacrifices she has made at home catch up with her and the balance shifts in favour of the husband who has remained in the work force and focussed his attention outside the home. In effect, she is left with a diminished earning capacity and may have conferred upon her husband an embellished one.

l'application du paragraphe 15(1) de la Charte. Au contraire, le juge Iacobucci, s'exprimant au nom de la Cour dans l'arrêt *Lovelace*, a confirmé au paragraphe 61 que même un programme améliorateur ciblé pouvait violer le paragraphe 15(1) de la Charte.

[31] J'effectue maintenant un examen plus général de l'analyse relative au paragraphe 15(1) à laquelle s'est livrée le juge de première instance. Ce dernier a commencé par les facteurs énumérés par le juge Iacobucci dans l'arrêt *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497, aux paragraphes 59 à 75. L'un de ces facteurs consiste à savoir si les conjoints séparés souffrent d'un désavantage préexistant, de vulnérabilité, de stéréotypes ou de préjugés. Le juge de première instance était saisi de peu d'éléments de preuve sur ce point. Cependant, il a examiné trois arrêts de la Cour suprême du Canada qui, selon lui, indiquent qu'on reconnaît de plus en plus qu'en tant que groupe, les conjoints séparés, et en particulier les femmes séparées, sont défavorisés et vulnérables. Il s'agit des arrêts *Moge c. Moge*, [1992] 3 R.C.S. 813; *Marzetti c. Marzetti*, [1994] 2 R.C.S. 765; et *Thibaudeau c. Canada*, [1995] 2 R.C.S. 627.

[32] Dans l'arrêt *Moge*, il fallait examiner les principes en vertu desquels une pension alimentaire devait être requise après l'échec du mariage. Le juge L'Heureux-Dubé a fait les observations suivantes à la page 861:

Les femmes ont eu tendance à subir les inconvénients économiques qui découlent du mariage ou de son échec en raison de la répartition traditionnelle des tâches qu'on y retrouve. Dans l'histoire, ou du moins l'histoire récente, les femmes apportaient une contribution non monétaire à l'union conjugale sous forme de travail au foyer, notamment les soins du ménage et l'éducation des enfants.

et à la page 862:

[. . .] à la dissolution du mariage, les contributions non monétaires de l'épouse peuvent donner lieu à d'importants désavantages sur le marché du travail. C'est alors que se font sentir les sacrifices consentis; la balance penche en faveur du mari qui est demeuré sur le marché du travail et s'est orienté vers l'extérieur du foyer. En fait, l'épouse se retrouve avec une capacité financière limitée de gagner sa vie alors qu'elle peut avoir contribué à améliorer celle de son conjoint.

[33] *Marzetti* involved the interpretation of the *Bankruptcy Act*, R.S.C., 1985, c. B-3. One of the policy issues identified as relevant to the interpretive exercise was the need to balance family obligations against the claims of creditors. Iacobucci J., speaking for the Court, confirmed the recognition in *Moge*, that divorce and its economic effects are playing a role in the feminization of poverty. On a similar theme are the following words of McLachlin J. (as she then was) in *Thibaudeau* (in dissent), at paragraph 208:

Second, separated . . . custodial parents considered as a group have historically been subject to disadvantageous treatment. The social opprobrium to which this group has been subjected over the years may have lessened with time. Nevertheless, even today evidence of disadvantage suffered by such persons is overwhelming.

[34] It seems to me incorrect to treat these judicial comments as evidence, and in any event they fall short of establishing that separated spouses generally are subject to the kind of historical disadvantage or vulnerability that could support a Charter claim. The Trial Judge, however, seems to have given this factor little weight. Further, it is clear from *Law* that the failure to prove historical disadvantage or vulnerability is not by itself fatal to a claim under subsection 15(1) of the Charter, because the other factors must also be taken into account.

[35] In considering the other factors the Trial Judge reached two conclusions that in my view are clearly correct. First, he found that the exclusion of separated spouses from entitlement to the spouse's allowance denies them access to federal government assistance that is available to other older Canadians whose circumstances are similar.

[36] Second, he found that the *Old Age Security Act* does not recognize, address or accommodate the needs of separated spouses with low incomes. That was true

[33] L'arrêt *Marzetti* portait sur l'interprétation de la *Loi sur la faillite*, L.R.C. (1985), ch. B-3. L'une des questions de principe mentionnées comme étant pertinentes à l'exercice d'interprétation était le besoin de trouver un équilibre entre les obligations familiales et les réclamations des créanciers. S'exprimant au nom de la Cour suprême, le juge Iacobucci a confirmé la reconnaissance dans l'arrêt *Moge* du fait que le divorce et ses effets économiques jouent un rôle dans la féminisation de la pauvreté. Sur le même sujet, le juge McLachlin (maintenant juge en chef) a déclaré ce qui suit en dissidence dans l'arrêt *Thibaudeau*, au paragraphe 208:

Deuxièmement, les parents gardiens séparés [. . .], en tant que groupe, ont historiquement été l'objet de traitements désavantageux. La réprobation sociale dont ce groupe a été victime au fil des ans s'est peut-être quelque peu estompée avec le temps. Cependant, la preuve des désavantages subis par ces personnes est, encore aujourd'hui, accablante.

[34] Il me semble erroné de traiter ces commentaires comme éléments de preuve, et, de toute manière, ceux-ci n'établissent pas que les conjoints séparés font généralement l'objet d'un désavantage historique ou d'une vulnérabilité de nature à appuyer une demande fondée sur la Charte. Le juge de première instance a toutefois semblé donner peu de poids à ce facteur. En outre, il ressort de l'arrêt *Law* que le défaut de démontrer l'existence d'un désavantage historique ou d'une vulnérabilité n'emporte pas en soi le rejet d'une demande fondée sur le paragraphe 15(1) de la Charte car il faut aussi tenir compte des autres facteurs.

[35] Dans le cadre de l'examen des autres facteurs, le juge de première instance a tiré deux conclusions que je considère clairement bien fondées. Premièrement, il a conclu que la non-admissibilité des conjoints séparés à l'allocation au conjoint les empêchait d'obtenir l'aide fédérale à laquelle peuvent recourir d'autres Canadiens âgés se trouvant dans la même situation.

[36] Deuxièmement, il a conclu que la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* ne reconnaissait pas les besoins des conjoints séparés à faible revenu et qu'elle

during the period relevant to Ms. Collin's claim. The situation has changed somewhat because of the 1999 statutory amendment that allows a person in receipt of a spouse's allowance to continue to receive the benefit for three months after the breakdown of a spousal relationship with a pensioner. That amendment would not have assisted Ms. Collins, however, because she separated from her spouse before reaching the age of 60.

[37] In his concluding remarks about the applicability of subsection 15(1), the Trial Judge referred to the following comments of McLachlin J. in *Thibaudeau* at paragraph 207:

One's status *vis-à-vis* one's former spouse involves the individual's freedom to form family relationships and touches on matters so intrinsically human, personal and relational that a distinction based on this ground must often violate a person's dignity.

The validity of this comment seems obvious to me.

[38] I am of the view that the Trial Judge did not err in concluding that a statute granting an income-tested allowance to a cohabiting spouse, while denying it to a separated spouse in similar financial circumstances, is discriminatory in that it creates a distinction based on a personal characteristic intrinsic to human dignity. Thus, despite the paucity of evidence of historical disadvantage or vulnerability, I am not prepared to reverse the decision of the Trial Judge that the impugned legislation is discriminatory within the meaning of subsection 15(1) of the Charter.

Justification under section 1 of the Charter

[39] The Trial Judge provided a detailed and thoughtful discussion of the justification question using the analytical framework in *The Queen v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103. On the basis of that

ne prévoyait rien à leur égard. Cela était vrai pendant la période pertinente quant à la demande de M<sup>me</sup> Collins. La situation a quelque peu changé en raison de la modification législative de 1999, qui permet au prestataire d'une allocation au conjoint de continuer à en bénéficier pendant trois mois après l'échec de sa vie commune avec un pensionné. Cette modification n'aurait toutefois pas aidé M<sup>me</sup> Collins parce qu'elle s'est séparée avant d'avoir atteint l'âge de 60 ans.

[37] Dans ses conclusions au sujet de l'applicabilité du paragraphe 15(1), le juge de première instance a fait référence aux observations suivantes que le juge McLachlin a faites dans l'arrêt *Thibaudeau* au paragraphe 207:

Le statut d'une personne par rapport à celui de son ex-conjoint touche la liberté de l'individu à façonner ses relations familiales comme il l'entend et touche des éléments si intrinsèquement humains, personnels et relationnels qu'une distinction fondée sur ce motif peut souvent porter atteinte à la dignité d'une personne.

Le bien-fondé de ce commentaire me semble évident.

[38] Je suis d'avis que le juge de première instance n'a commis aucune erreur en concluant qu'une loi accordant une allocation justifiée en fonction du revenu à une personne vivant avec son conjoint tout en la refusant à un conjoint séparé se trouvant dans la même situation financière est discriminatoire en ce qu'elle crée une distinction fondée sur une caractéristique personnelle inhérente à la dignité humaine. Par conséquent, malgré la rareté des éléments de preuve démontrant l'existence de désavantage historique ou de vulnérabilité, je ne suis pas prêt à écarter la conclusion du juge de première instance selon laquelle la disposition législative contestée est discriminatoire au sens du paragraphe 15(1) de la Charte.

La justification en vertu de l'article premier de la Charte

[39] Le juge de première instance a effectué une analyse approfondie sur la question de la justification à l'aide du cadre analytique établi dans l'arrêt *La Reine c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103. À la lumière de

analysis, he concluded that the exclusion of separated spouses from entitlement to the spouse's allowance was justified under section 1 of the Charter. Counsel for Ms. Collins argues that the Trial Judge's justification analysis is wrong in several respects. I will address the arguments that seem to me to be the most substantial.

[40] The first question from *Oakes* is whether there is a pressing and substantial objective for the legislation as a whole, for the particular provision that is the subject of the Charter challenge and, where the allegation is underinclusiveness, for the limitation. The Trial Judge found that the objective of the legislation as a whole and the objective of the exclusion of separated spouses from the spouse's allowance were pressing and substantial. I summarize his reasons as follows:

(1) The *Old Age Security Act* is intended to provide income support to elderly persons, which is a pressing and substantial public policy objective. *Egan* establishes that the objective of the spouse's allowance is to benefit low income cohabiting spouses of whom only one has attained the age of 65 and the other has attained the age of 60, by providing them with income equivalent to what they would receive if both spouses were pensioners. This is a pressing and substantial objective.

(2) With respect to the objective of the exclusion, the legislation was not intended to benefit everyone over the age of 60, because there was a concern that this would encourage a general lowering of the normal retirement age to 60, which was seen to be undesirable from both a social and fiscal perspective. Also, there is evidence that the spouse's allowance probably would not have been enacted if it could not be enacted on a restricted basis. Thus, the exclusion of separated spouses from entitlement to the spouse's allowance is as pressing and substantial as the spouse's allowance itself.

(3) The pressing and substantial nature of the legislation and the exclusion did not change when widows and widowers were included among persons over the age of 60 who could qualify for an income

cette analyse, il a conclu que la non-admissibilité des conjoints séparés à l'allocation au conjoint était justifiée en vertu de l'article premier de la Charte. L'avocat de M<sup>me</sup> Collins prétend que l'analyse relative à la justification du juge de première instance est erronée à plusieurs égards. Je traite des arguments qui me semblent les plus importants.

[40] La première question que pose l'arrêt *Oakes* est de savoir si la loi dans son ensemble, la disposition particulière faisant l'objet de la contestation fondée sur la Charte, et, lorsqu'on allègue la portée trop restreinte, la limite ont un objectif urgent et réel. Le juge de première instance a conclu qu'étaient urgents et réels l'objectif visé par la loi dans son ensemble et celui visé par la non-admissibilité des conjoints séparés à l'allocation au conjoint. Je résume ainsi ses motifs:

1) La *Loi sur la sécurité de la vieillesse* vise à procurer un soutien du revenu aux personnes âgées, ce qui est un objectif de politique générale urgent et réel. L'arrêt *Egan* établit que l'objectif de l'allocation au conjoint consiste à aider les conjoints à faible revenu faisant vie commune, dont seulement l'un d'eux a atteint l'âge de 65 ans tandis que l'autre a atteint l'âge de 60 ans, en leur procurant un revenu équivalent à ce qu'ils recevraient si les deux étaient pensionnés. Il s'agit d'un objectif urgent et réel.

2) Quant à l'objectif de la non-admissibilité, la loi ne visait pas à conférer des avantages à toutes les personnes âgées de plus de 60 ans car on craignait que cela encourage une baisse générale de l'âge normal de la retraite à 60 ans, ce qui était considéré comme indésirable, tant du point de vue de la société que du point de vue des contribuables. De plus, des éléments de preuve indiquent qu'on n'aurait pas prévu l'allocation au conjoint si on n'avait pas pu y assortir des restrictions. En conséquence, la non-admissibilité des conjoints séparés à l'allocation au conjoint constitue un objectif aussi urgent et réel que l'allocation au conjoint elle-même.

3) Le caractère urgent et réel de la loi n'a pas changé lorsqu'on l'a modifiée pour qu'elle prévoie que les veufs et les veuves âgés de plus de 60 ans puissent être admissibles, en fonction d'une justification

tested allowance that was similar in amount to the spouse's allowance. The evidence at the time of the extension of the benefit was that the vast majority of persons who would be entitled to the survivor's allowance were widows who had been financially dependent on their spouses for most, if not all, of their lives. There was no demographic reason or statistical evidence that the same could be said of separated spouses.

[41] Counsel for Ms. Collins argues that there is no pressing and substantial objective for excluding separated spouses from entitlement to the spouse's allowance because the only reason for excluding separated spouses from entitlement to the spouse's allowance was to limit costs, and that cost considerations can never justify infringement of a Charter right to equality. He also argues that discrimination in the relief of poverty is not compatible with the values that characterize a free and democratic society.

[42] The proposition that cost alone cannot justify a Charter infringement is supported by a number of comments made by the Supreme Court of Canada, culminating in the following summary by Lamer C.J. in *Reference re Provincial Court Judges*, [1997] 3 S.C.R. 3, at paragraphs 281-284:

The respondent attempted to justify the closure of the Manitoba Provincial Court as a measure designed to reduce the provincial deficit. Thus, it has chosen to characterize this decision as a financial measure. However, this begs the prior question of whether measures whose sole purpose is budgetary can justifiably infringe *Charter* rights. This Court has already answered this question in the negative, because it has held on previous occasions that budgetary considerations do not count as a pressing and substantial objective for s. 1. In *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177, at p. 218, Wilson J. speaking for the three members of the Court who addressed the *Charter* (including myself), doubted that "utilitarian consideration[s]. . . [could] constitute a justification for a limitation on the rights set out in the *Charter*" (emphasis added). The reason behind Wilson J.'s scepticism was that "the guarantees of the *Charter* would be illusory if they could be ignored because it was administratively convenient

fondée sur le revenu, à une allocation d'un montant équivalant à l'allocation au conjoint. Au moment de l'extension de la prestation, il était prouvé que la grande majorité des personnes qui auraient droit à l'allocation au survivant étaient des veuves qui avaient été dépendantes financièrement de leur conjoint pour la plus grande partie, voire la totalité, de leur vie. Aucune raison de nature démographique et aucune preuve d'ordre statistique n'indiquaient qu'on pouvait en dire autant des conjoints séparés.

[41] L'avocat de M<sup>me</sup> Collins prétend que la non-admissibilité des conjoints séparés à l'allocation au conjoint ne répond à aucun objectif urgent et réel parce que cette non-admissibilité visait uniquement à limiter les coûts et que les questions de coûts ne peuvent jamais justifier l'atteinte à un droit à l'égalité garanti par la Charte. Il soutient également que la discrimination dans le cadre de l'atténuation de la pauvreté est incompatible avec les valeurs qui caractérisent une société libre et démocratique.

[42] Le principe voulant que les coûts ne peuvent pas à eux seuls justifier une violation de la Charte est appuyé par un certain nombre d'observations faites par la Cour suprême du Canada, dont le point culminant est le résumé suivant que le juge en chef Lamer a fait dans le *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale*, [1997] 3 R.C.S. 3, aux paragraphes 281 à 284:

L'intimé a tenté de justifier la fermeture de la Cour provinciale du Manitoba comme étant une mesure visant à réduire le déficit provincial. Il a donc choisi de caractériser cette décision de mesure financière. Ce faisant, toutefois, il élude la question préliminaire de savoir si des mesures dont le seul objectif est d'ordre budgétaire peuvent être des atteintes justifiées à des droits garantis par la *Charte*. Notre Cour a déjà répondu par la négative à cette question, puisqu'elle a, à différentes occasions, statué que des considérations budgétaires ne constituent pas un objectif urgent et réel pour l'application de l'article premier. Dans *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, à la p. 218, le juge Wilson, s'exprimant pour les trois membres de la Cour qui ont examiné la *Charte* (dont moi-même), a dit douter que des «considération[s] utilitaire[s] [. . .] puisse[nt] justifier la limitation des droits énoncés dans la *Charte*» (je souligne). La raison du scepticisme du juge Wilson était que «[l]es garanties de la

to do so". I agree.

I expressed the same view in *Schachter v. Canada*, [1992] 2 S.C.R. 679, where I spoke for the Court on this point. In *Schachter*, I clarified that while financial considerations could not be used to justify the infringement of *Charter* rights, they could and should play a role in fashioning an appropriate remedy under s. 52 of the *Constitution Act, 1982*. As I said at p. 709:

This Court has held, and rightly so, that budgetary considerations cannot be used to justify a violation under s. 1. However, such considerations are clearly relevant once a violation which does not survive s. 1 has been established, s. 52 is determined to have been engaged and the Court turns its attention to what action should be taken thereunder. [Emphasis added.]

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. 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 government resources" was a reason to relax the strict approach to minimal impairment taken in *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 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 J. 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.

Three main principles emerge from this discussion. First, a measure whose sole purpose is financial, and which infringes *Charter* rights, can never be justified under s. 1 (*Singh* and *Schachter*). Second, financial considerations are relevant to tailoring the standard of review under minimal

*Charte* seraient [. . .] illusoire s'il était possible de les ignorer pour des motifs de commodité administrative». Je partage son avis.

J'ai exprimé le même avis dans *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679, où je parlais au nom de la Cour sur ce point. Dans cet arrêt, j'ai précisé que, même si des considérations financières ne pouvaient être invoquées pour justifier la violation de droits garantis par la *Charte*, elles pouvaient et devaient jouer un rôle dans la détermination de la réparation convenable en vertu de l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Comme je l'ai dit, à la p. 709:

Notre Cour a statué à juste titre que les considérations budgétaires ne pouvaient servir à justifier une violation dans le cadre de l'analyse fondée sur l'article premier. Toutefois, ces considérations sont évidemment pertinentes lorsque l'on a établi l'existence d'une violation qui ne peut être sauvegardée par l'article premier, que l'application de l'art. 52 se trouve déclenchée et que le tribunal examine la mesure à prendre. [Je souligne.]

Quoique des considérations purement financières soient insuffisantes pour justifier la transgression de droits garantis par la *Charte*, elle 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. 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 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». Finalement, 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 présumait qu'il existe des ressources inépuisables pour répondre aux besoins de chacun.

Trois grands principes se dégagent de cette analyse. Premièrement, une mesure dont le seul objectif est d'ordre financier et qui porte atteinte à des droits garantis par la *Charte* ne peut jamais être justifiée en vertu de l'article premier (*Singh* et *Schachter*). Deuxièmement, des

impairment (*Irwin Toy, McKinney and Egan*). Third, financial considerations are relevant to the exercise of the court's remedial discretion, when s. 52 is engaged (*Schachter*). [Original emphasis.]

[43] In this case, however, the Trial Judge did not say and the record does not establish that cost was the sole basis for the decision to limit the spouse's allowance to cohabiting spouses of pensioners, or the decision to provide a similar allowance for widows and widowers only. On the contrary, the basis of both decisions was the concern that a universal allowance for those 60 years or older would not only lead to a greater number of claims immediately, which obviously is a cost consideration, but could also tend to change behaviour, particularly with respect to the age of retirement, which would have a number of other social and fiscal implications.

[44] I do not accept the proposition that there can be no justification under section 1 of the Charter in this case because the overriding objective of the statutory scheme is the relief of poverty. The Supreme Court of Canada has indicated that a degree of discrimination in such cases can be justified. Whether it is justified in this case is the subject of the *Oakes* analysis.

[45] With respect to the other factors relevant to the question of justification, the Trial Judge held that the exclusion of separated spouses from the spouse's allowance is rationally connected to the aim of the legislation because the legislation is intended to benefit only cohabiting spouses. He also found that there was a reasonable basis for the decision of Parliament to limit the spouse's allowance to cohabiting spouses and therefore the violation of the Charter right is a minimal impairment. He characterized this as a question upon which considerable deference was due to Parliament, because the

considérations financières sont pertinentes pour déterminer la norme de révision à respecter dans l'application du critère de l'atteinte minimale (*Irwin Toy, McKinney et Egan*). Troisièmement, de telles considérations sont pertinentes dans le cadre de l'exercice par les tribunaux de leur pouvoir discrétionnaire d'accorder une réparation en application de l'art. 52 (*Schachter*). [Souligné dans l'original.]

[43] En l'espèce, toutefois, le juge de première instance n'a pas dit, et le dossier n'établit pas, que seuls les coûts ont motivé la décision de limiter aux conjoints faisant vie commune avec des pensionnés l'allocation au conjoint ou la décision de verser une allocation semblable uniquement aux veufs et aux veuves. Au contraire, les deux décisions découlaient de la crainte qu'une allocation universelle visant les personnes âgées de 60 ans et plus non seulement mène immédiatement à un plus grand nombre de demandes, ce qui est manifestement une question de coûts, mais puisse également avoir tendance à modifier les comportements, particulièrement en ce qui concerne l'âge de la retraite, ce qui entraînerait un certain nombre d'autres conséquences pour la société et les contribuables.

[44] Je n'accepte pas la proposition qu'il ne peut y avoir aucune justification en vertu de l'article premier de la Charte en l'espèce au motif que l'objectif prépondérant du régime législatif est l'atténuation de la pauvreté. La Cour suprême du Canada a indiqué qu'une certaine discrimination pouvait être justifiée dans de tels cas. La question de savoir si elle l'est en l'espèce fait l'objet de l'analyse établie dans l'arrêt *Oakes*.

[45] Relativement aux autres facteurs pertinents concernant la question de la justification, le juge de première instance a conclu que la non-admissibilité des conjoints séparés à l'allocation au conjoint était raisonnablement liée à l'objectif de la disposition législative car celle-ci ne vise à bénéficier qu'aux conjoints faisant vie commune. Il a également conclu que la décision du législateur de restreindre aux conjoints faisant vie commune l'allocation au conjoint était fondée et que, par conséquent, la violation du droit garanti par la Charte constituait une atteinte minimale. À son avis, il s'agissait d'une question sur

impugned legislation represents a balancing of interests, in which Parliament was required to make choices among disadvantaged groups in the allocation of social benefits, and also because the extension of the spouse's allowance could have significant social and economic implications.

[46] I agree with the Trial Judge on this point. I note that it is consistent with the following guidance offered by Sopinka J. in *Egan* at paragraphs 104, 105 and 109:

It is not realistic for the Court to assume that there are unlimited funds to address the needs of all. A judicial approach on this basis would tend to make a government reluctant to create any new social benefit schemes because their limits would depend on an accurate prediction of the outcome of court proceedings under s. 15(1) of the *Charter*. The problem is identified by Professor Hogg in *Constitutional Law of Canada* (3rd ed. 1992), at pp. 911-12, where he states:

It seems likely that virtually any benefit programme could be held to be under-inclusive in some respect. The effect of *Schachter* [[1990] 2 F.C. 129 (C.A.)] and *Tétreault-Gadoury* [[1991] 2 S.C.R. 22] is to subject benefit programmes to unpredictable potential liabilities. These decisions by-pass the normal processes by which a government sets its priorities and obtains parliamentary approval of its estimates.

This Court has recognized that it is legitimate for the government to make choices between disadvantaged groups and that it must be provided with some leeway to do so. . . .

...

With respect to minimal impairment, the legislation in question represents the kind of socio-economic question in respect of which the government is required to mediate between competing groups rather than being the protagonist of an individual. In these circumstances, the Court will be more reluctant to second-guess the choice which Parliament has made. . . .

laquelle il fallait faire preuve d'une grande réserve à l'égard du législateur parce que la disposition législative contestée constituait une conciliation d'intérêts, dans le cadre de laquelle le législateur devait faire des choix parmi les groupes défavorisés dans l'attribution d'avantages sociaux, et parce que l'extension de l'allocation au conjoint pouvait entraîner des conséquences sociales et économiques importantes.

[46] Je partage l'opinion du juge de première instance sur ce point. Je souligne que cette opinion est conforme aux indications suivantes fournies par le juge Sopinka dans *Egan* aux paragraphes 104, 105 et 109:

La Cour ferait preuve d'un manque de réalisme si elle présumait qu'il existe des ressources inépuisables pour répondre aux besoins de chacun. Si les tribunaux adoptaient une telle conception, les gouvernements pourraient hésiter à mettre sur pied de nouveaux régimes d'avantages sociaux puisqu'il faudrait, pour en connaître les paramètres, prévoir avec exactitude l'issue des procédures judiciaires instituées sous le régime du par. 15(1) de la *Charte*. Dans *Constitutional Law of Canada* (3<sup>e</sup> éd. 1992), aux pp. 911 et 912, le professeur Hogg cerne le problème:

[TRADUCTION] Pour ainsi dire, tous les programmes de prestations seraient susceptibles d'être jugés insuffisants à certains égards. Les arrêts *Schachter* [[1990] 2 C.F. 129 (C.A.)] et *Tétreault-Gadoury* [[1991] 2 R.C.S. 22] ont pour effet d'exposer les programmes de prestations à des obligations potentielles imprévisibles. Ces décisions contournent les voies normales par lesquelles le gouvernement établit ses priorités et obtient l'approbation parlementaire pour ses budgets.

Notre Cour a reconnu le droit du gouvernement de privilégier certains groupes désavantagés et de jouir d'une certaine marge de manœuvre à cet égard [. . .]

[. . .]

Quant à l'atteinte minimale, la disposition en question soulève le genre de question socio-économique relativement à laquelle le gouvernement doit faire office de médiateur entre groupes opposés plutôt que de défenseur d'un individu. Dans ces circonstances, la Cour sera d'autant plus réticente à se prononcer après coup sur le choix du législateur.



[47] On the same theme, Iacobucci J. stated the following in *M. v. H.*, [1999] 2 S.C.R. 3, at paragraph 78:

This Court has often stressed the importance of deference to the policy choices of the legislature in the context of determining whether the legislature has discharged its burden of proof under s. 1 of the *Charter*: . . . As a general matter, the role of the legislature demands deference from the courts to those types of policy decisions that the legislature is best placed to make.

[48] In this case, there was conflicting evidence with respect to the cost of providing a spouse's allowance to separated spouses, but the Trial Judge concluded, based on the evidence adduced for Ms. Collins, that on an annual basis the incremental cost of including separated spouses would be somewhere between \$53.4 and \$78.4 million. This would represent an increase of 13.5% to 20% over the 1998 cost of providing allowances to spouses and survivors (\$400 million). Although the claim asserted by Ms. Collins in this case is limited to those, like herself, who are 60 to 64 years of age and legally married but separated, one can reasonably foresee that her argument, if valid, would apply equally to persons of the same age who are separated following a divorce or other spousal relationship, and persons who have never been the spouse of another person. In that case the incremental costs would be \$825 million to \$1,275 million. Expanding entitlement to the spouse's allowance could result in behavioural and demographic changes with significant fiscal and social implications.

[49] Finally, the Trial Judge found that there was proportionality between the effects of the impugned provision and its objectives. In this regard he acknowledged that denying the spouse's allowance to separated spouses could have deleterious effects, particularly if ineligibility for the spousal allowance could motivate a person to remain in an abusive spousal relationship. However, the Trial Judge

[47] Sur le même sujet, le juge Iacobucci s'est exprimé ainsi dans l'arrêt *M. c. H.*, [1999] 2 R.C.S. 3, au paragraphe 78:

Notre Cour a maintes fois souligné l'importance de la retenue à l'égard des choix de principe du législateur quand vient le temps de décider si le législateur s'est déchargé de son fardeau de la preuve aux termes de l'article premier de la *Charte*: [. . .] De façon générale, le rôle du législateur exige que les tribunaux fassent preuve de retenue à l'égard des décisions de principe que le législateur est le mieux placé pour prendre.

[48] En l'espèce, la preuve était contradictoire relativement aux coûts qu'engendrerait la prestation aux conjoints séparés d'une allocation au conjoint, mais le juge de première instance a conclu, sur la foi de la preuve produite en faveur de M<sup>me</sup> Collins, que les coûts supplémentaires d'une telle prestation se situeraient entre 53,4 et 78,4 millions de dollars par année. Cela constituerait une augmentation de 13,5 % à 20 % par rapport à ce qu'il en coûtait en 1998 pour fournir des allocations aux conjoints et aux survivants (400 millions de dollars). Bien que la demande de M<sup>me</sup> Collins en l'espèce vise uniquement ceux qui, comme elle, ont entre 60 et 64 ans et sont légalement mariés, mais séparés, on peut raisonnablement prévoir que, s'il était valable, son argument s'appliquerait également aux personnes du même âge qui sont séparées à la suite d'un divorce ou de l'échec de la vie commune ainsi qu'aux personnes du même âge qui n'ont jamais eu de conjoint. Dans ce cas, les coûts supplémentaires oscilleraient entre 825 millions de dollars et 1 milliard 275 millions de dollars. L'extension du droit à l'allocation au conjoint pourrait donner lieu à des changements comportementaux et démographiques entraînant des conséquences fiscales et sociales importantes.

[49] Enfin, le juge de première instance a conclu qu'il y avait proportionnalité entre les effets de la disposition contestée et ses objectifs. Il a reconnu à cet égard que refuser aux conjoints séparés l'allocation au conjoint pouvait avoir des effets préjudiciables, particulièrement si cette non-admissibilité était susceptible d'inciter une personne à maintenir une vie commune où elle subit de la violence. Le juge du

assigned this possibility little weight. The evidence indicates that financial resources are an important factor in the decision of an abused spouse to terminate a spousal relationship (National Council of Welfare (Canada), *Women and Poverty Revisited: A Report* (Ottawa: The Council, 1990) at page 60). In most cases, however, a person in such a situation who has no recourse to the spouse's allowance would be eligible for financial assistance from provincial sources. Ineligibility for the spouse's allowance was not a factor in Ms. Collins' decision to separate from her husband. There was no evidence of spousal abuse and her separation occurred some nine years before Mr. Collins became a pensioner.

[50] The record provides ample support for the Trial Judge's conclusions about the fiscal costs of the spouse's allowance program, the fiscal and social costs of the alternative programs that might result if this case were resolved in Ms. Collins' favour, and the proportionality between the effects of the impugned provision and its objectives. In my view, the Trial Judge gave appropriate consideration to the availability of provincial financial assistance for Ms. Collins and similarly situated individuals, and was correct to discount the submission that there is a social stigma attached to the receipt of financial assistance under provincial programs as opposed to income tested benefits under the *Old Age Security Act*.

[51] Taking all of these factual considerations into account, and bearing in mind that Parliament is better equipped than the Court to find an appropriate balance between the competing interests that arise in this case, I agree with the Trial Judge that the exclusion of separated spouses from eligibility for a spouse's allowance under the *Old Age Security Act* was justified under section 1 of the Charter.

procès a toutefois accordé peu d'importance à cette possibilité. La preuve indique que les ressources financières constituent un facteur important dans le cadre de la décision d'un conjoint violenté de mettre fin à une vie commune (Conseil national du bien-être social (Canada), *La femme et la pauvreté: dix ans plus tard: rapport* (Ottawa: Le Conseil, 1990), à la page 60). Dans la plupart des cas, cependant, une personne se trouvant dans une telle situation et n'ayant pas droit à l'allocation au conjoint serait admissible à de l'aide financière de la part de la province. La non-admissibilité à l'allocation au conjoint n'a joué aucun rôle dans la décision de M<sup>me</sup> Collins de se séparer de son mari. Aucun élément de preuve n'indiquait l'existence de violence conjugale, et la séparation a eu lieu environ neuf ans avant que M. Collins ne devienne un pensionné.

[50] Le dossier contient de nombreux éléments à l'appui des conclusions du juge de première instance relativement aux coûts pour les contribuables du programme d'allocation au conjoint, aux coûts, pour les contribuables et pour la société, des programmes de rechange susceptibles d'être mis sur pied en cas de décision favorable à M<sup>me</sup> Collins, et à la proportionnalité entre les effets de la disposition contestée et ses objectifs. Je suis d'avis que le juge du procès a tenu compte comme il se doit de la possibilité pour M<sup>me</sup> Collins et les personnes se trouvant dans la même situation d'obtenir de l'aide financière de la part de la province, et qu'il a écarté avec raison l'argument selon lequel la réception d'aide financière en vertu de programmes provinciaux comporte une flétrissure sociale contrairement à la réception de prestations justifiées en fonction du revenu en application de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*.

[51] Prenant en considération l'ensemble de ces faits et ayant à l'esprit que le législateur est mieux placé que la Cour pour trouver un équilibre convenable entre les intérêts contradictoires en l'espèce, je conviens avec le juge de première instance que la non-admissibilité des conjoints séparés à l'allocation au conjoint prévue par la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* était justifiée en vertu de l'article premier de la Charte.

## Disposition

[52] The appeal should be dismissed. As no costs were requested, none should be awarded.

STRAYER J.A.: I agree.

MALONE J.A.: I agree.

## Dispositif

[52] L'appel doit être rejeté. Comme les dépens n'ont pas été sollicités, ils ne seront pas accordés.

LE JUGE STRAYER, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.

LE JUGE MALONE, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.