

T-1407-96

**Harbans Singh Pawar, for Himself and as Representative of All Those Also Improperly Denied Benefits (Plaintiff)**

v.

**Her Majesty the Queen (Defendant)**

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

Trial Division, Reed J.—Vancouver, September 11; Ottawa, October 9, 1998.

*Practice — Judgments and orders — Summary judgment — Application for dismissal of claim on ground no genuine issue for trial — Federal Court Rules, r. 216 permitting Court to grant summary judgment if able on whole of evidence to find facts necessary to decide questions of fact, law — Although could not conclude no genuine issue for trial, actions should not be deferred for trial on mere suggestion further evidence may be made available, or law in state of confusion — Responding party having positive responsibility to go beyond mere supposition; Court having duty to take hard look at merits of action at preliminary stage — Evidence establishing essential facts relevant to plaintiff's claim before Court — Proceeding to trial would add detail, but not significant additional evidence — Given costs involved, trial neither necessary nor justified.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Equality rights — Under Old Age Security Act entitlement to full monthly pension at age 65 requiring 10 years of residence in Canada immediately preceding day on which person's application approved, or 40 years of residence in Canada since age 18 — Plaintiff coming from India in 1987 when 58 — At age 65 denied old age security pension benefits because not meeting requirement of being resident in Canada for 10 years — Legislation drawing distinction leading to denial of equal benefit of law — Distinction based on residence in Canada not based on characteristic enumerated in Charter, s. 15 — Nor does expansion of group entitled to benefits by reference to entitlement under pension plans of countries with which Canada having reciprocal agreements convert distinction to one based on national origin — Expansion not based on citizenship, national origin, but on entitlement under plans in other countries — Group of individuals not entitled to benefits not comprising category analogous to those listed in s. 15 —*

T-1407-96

**Harbans Singh Pawar, en son nom personnel et en tant que représentant de tous ceux qui ont aussi été irrégulièrement exclus de la pension (demandeur)**

c.

**Sa Majesté la Reine (défenderesse)**

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

Section de première instance, juge Reed—Vancouver, 11 septembre; Ottawa, 9 octobre 1998.

*Pratique — Jugements et ordonnances — Jugement sommaire — Demande de rejet de la déclaration au motif qu'il n'y a pas de véritable question litigieuse à trancher — La r. 216 des Règles de la Cour fédérale autorise la Cour à rendre un jugement sommaire si elle parvient à partir de l'ensemble de la preuve à dégager les faits nécessaires pour trancher les questions de fait et de droit — Bien que l'on ne puisse conclure que la présente affaire ne soulève aucune véritable question litigieuse, les actions ne devraient pas être instruites dès qu'on laisse entendre que d'autres éléments de preuve pourront être présentés ou que le droit est incertain — L'intimé a l'obligation d'aller au-delà des hypothèses; le tribunal est tenu d'examiner attentivement le bien-fondé de l'action dès cette étape préliminaire — La Cour dispose d'éléments de preuve établissant les faits essentiels pertinents en ce qui concerne la déclaration du demandeur — L'instruction de la cause permettrait d'ajouter des détails, mais pas nécessairement de nouveaux éléments de preuve importants — L'instruction de la cause n'est ni nécessaire, ni justifiée, compte tenu des coûts qu'elle entraînerait.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — En vertu de la Loi sur la sécurité de la vieillesse, une personne peut bénéficier de la pleine pension à l'âge de 65 ans si elle a résidé au Canada pendant les dix années précédant la date d'agrément de sa demande, ou encore elle doit avoir résidé au Canada pendant 40 ans après avoir eu 18 ans — Le demandeur a quitté l'Inde pour le Canada en 1987, alors qu'il avait 58 ans — Après avoir atteint l'âge de 65 ans, le demandeur s'est vu refuser le droit à une pension de la sécurité de la vieillesse au motif qu'il ne satisfaisait pas à l'exigence selon laquelle il devait avoir résidé au Canada pendant au moins dix ans — La loi établit une distinction qui engendre une négation du droit au même bénéfice de la loi — La distinction est fondée sur le fait de résider au Canada et non sur un motif énuméré à l'art. 15 de la Charte — Par ailleurs, l'élargissement du groupe des personnes admissibles à toucher une pension, par l'ajout de personnes qui ont droit à une pension en vertu du régime de l'un des pays avec lequel le Canada a conclu des accords*

*Category of persons not qualifying for benefits not suffering historical disadvantage — Pension entitlement based on residency not reinforcing societal stereotypes as no stereotypes particular, unique to this group — Persons over 65 who have not lived in Canada for 10 years not discrete, insular minority, but diffuse, disparate group — Members of group not facing discrimination because not residing in Canada for 10 years — Applying for social assistance not denial of essential human dignity — Distinction not offending Charter, s. 15.*

*Health and Welfare — Old Age Security Act — Argument residency requirement discriminatory, contrary to Charter equality provision — Came from India at 58 — Denied benefits at 65 as not resident 10 years — Canada not having reciprocal agreement with India as its hybrid form of provident fund does not coordinate with Canadian legislation — Argued that reliance on provincial social assistance carries stigma — Plaintiff not member of group suffering from stereotyping, social prejudice — Action dismissed upon application for summary judgment, there being no Charter violation.*

This was an application for summary judgment dismissing the plaintiff's claim either on the ground that there was no genuine issue for trial or, because the facts necessary to decide the claim were before the Court and they disclosed that the plaintiff's claim could not succeed. The plaintiff argued that the residency requirement of the *Old Age Security Act* was discriminatory and therefore contrary to Charter, section 15. Entitlement to a full monthly pension at age 65 requires 10 years of residence in Canada immediately preceding the day on which the person's application is approved, or 40 years of residence in Canada since the age of 18. An individual who does not meet the residency requirement may become entitled under the Act to a partial pension based on the total number of years of residency, once resident in Canada for 10 years. Also, Canada has entered into reciprocal agreements with 34 countries that have a public pension system that can be coordinated with

*de réciprocité, n'a pas pour effet de transformer la distinction en une distinction fondée sur l'origine nationale — L'élargissement n'est fondé ni sur la citoyenneté, ni sur l'origine nationale, mais sur le droit à une pension en vertu de régimes établis dans d'autres pays — Le groupe des personnes qui n'ont pas droit de recevoir des prestations ne comprend pas de catégorie analogue aux catégories énumérées à l'art. 15 — Les personnes qui ne sont pas admissibles à recevoir des prestations ne subissent pas un désavantage historique — Le droit à une pension fondé sur le lieu de résidence ne renforce aucunement des stéréotypes sociétaux, car il n'existe pas de stéréotypes particuliers et uniques à propos du groupe visé — Les personnes âgées de plus de 65 ans qui n'ont pas résidé au Canada pendant dix ans ne constituent pas une minorité discrète et isolée; elles forment plutôt un groupe diffus et disparate — Les personnes appartenant à ce groupe ne subiront pas de discrimination pour le motif qu'elles n'ont pas résidé au Canada pendant dix ans — Le fait de demander des prestations d'aide sociale ne porte pas atteinte à la dignité humaine essentielle des personnes âgées — La distinction ne contrevient pas à l'art. 15 de la Charte.*

*Santé et bien-être social — Loi sur la sécurité de la vieillesse — On soutient que l'exigence en matière de résidence est discriminatoire et qu'elle contrevient à la disposition de la Charte relative au droit à l'égalité — Le demandeur a quitté l'Inde pour le Canada alors qu'il avait 58 ans — Après avoir atteint l'âge de 65 ans, il s'est vu refuser le droit à une pension de sécurité de la vieillesse au motif qu'il n'avait pas résidé au Canada pendant dix ans — Le Canada n'a pas conclu d'accord de réciprocité avec l'Inde, étant donné que la forme hybride de caisse de prévoyance existant dans ce pays n'est pas compatible avec la loi canadienne — On a prétendu que la dépendance de l'aide sociale provinciale stigmatisait les personnes âgées — Le demandeur ne fait pas partie d'un groupe de personnes victimes de stéréotypes ou de préjugés sociaux — À la suite d'une demande sollicitant un jugement sommaire, l'action a été rejetée parce que la Charte n'avait pas été violée.*

Il s'agit d'une demande sollicitant un jugement sommaire rejetant la déclaration du demandeur au motif que l'affaire ne soulève pas de véritable question litigieuse à trancher ou que la Cour dispose des faits dont elle a besoin pour statuer sur la déclaration et qu'il ressort de ces faits que le demandeur ne saurait avoir gain de cause. Le demandeur soutient que l'exigence en matière de résidence de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* est discriminatoire et qu'elle contrevient donc à l'article 15 de la Charte. Une personne peut toucher une pleine pension après avoir atteint l'âge de 65 ans si elle a résidé au Canada pendant les dix années précédant la date d'agrément de sa demande ou si elle a résidé au Canada pendant 40 ans après avoir eu 18 ans. La personne qui ne satisfait pas à l'exigence en matière de résidence peut, en vertu de la Loi, avoir droit à une pension partielle établie en fonction du nombre total d'années pendant lesquelles elle a résidé au Canada, si elle y réside

Canada's Old Age Security program and that are prepared to grant reciprocity to persons who reside in those countries, but have previously lived in Canada. Individuals who have resided in or contributed to the social security scheme of any of those signatory countries may add periods of residence in those countries to their period of Canadian residence to become eligible for full benefits in Canada. The plaintiff came from India in 1987 when he was 58. At age 65 he was denied old age security pension benefits because he did not meet the requirement of being resident in Canada for 10 years. Nor did he qualify for the pension through a reciprocal agreement. India's hybrid form of provident fund does not coordinate with Canada's Old Age Security program. After having been in Canada for almost 10 years, he again applied and was granted a partial pension when he fulfilled the residency requirement. The applicant asserted that it was essential to a senior citizen's dignity to have the security and autonomy that comes with a source of income. He organized an association of seniors, most of whom rely on social assistance which they feel carries a stigma. *Federal Court Rules, 1998*, rule 216 permits the Court to grant summary judgment if it is able, on the whole of the evidence, to find the facts necessary to decide the questions of fact and law.

*Held*, the application for summary judgment should be allowed; the action should be dismissed.

It could not be concluded that no genuine issue for trial existed. Many motions and hearings have taken place that required some consideration of the merits of the claim, and the claim was not identified as one lacking a genuine issue for trial. But actions should not be deferred for trial at the mere suggestion that further evidence may be made available or that the law is in a state of confusion. The responding party has a positive responsibility to go beyond mere supposition and the court has a duty to take a hard look at the merits of an action at this preliminary stage. Evidence establishing the essential facts relevant to the plaintiff's claim were before the Court. Proceeding to trial would add detail, but not significant additional evidence. Proceeding to trial, given the costs involved, was neither necessary nor justified.

The first step in assessing whether there has been a violation of Charter, section 15 is to determine whether

depuis au moins dix ans. En outre, le Canada a conclu des accords de réciprocité avec trente-quatre pays dotés d'un système de pension de l'État compatible avec le programme canadien de sécurité de la vieillesse et disposés à accorder la réciprocité aux personnes qui y résident actuellement mais qui ont déjà vécu au Canada. Les personnes qui ont résidé dans l'un ou l'autre des pays signataires, ou qui ont contribué au régime de sécurité sociale de l'un ou l'autre de ces pays, peuvent ajouter à leur période de résidence au Canada les périodes pendant lesquelles elles ont résidé dans ces pays, afin de devenir admissibles à toucher une pleine pension au Canada. Le demandeur a quitté l'Inde pour le Canada en 1987, alors qu'il avait 58 ans. Après avoir atteint l'âge de 65 ans, il s'est vu refuser le droit à une pension de sécurité de la vieillesse au motif qu'il ne satisfaisait pas à l'exigence selon laquelle il devait avoir résidé au Canada pendant au moins dix ans. Par ailleurs, il n'était pas admissible à toucher une pension en vertu d'un accord de réciprocité. La forme hybride de caisse de prévoyance qui existe en Inde n'est pas compatible avec le programme canadien de sécurité de la vieillesse. Après avoir vécu au Canada pendant presque dix ans, il a présenté une nouvelle demande et obtenu qu'une pension partielle lui soit versée à partir du moment auquel il satisferait à l'exigence en matière de résidence. Le demandeur soutient qu'il est essentiel pour la dignité des personnes âgées que ces dernières jouissent de la sécurité et de l'autonomie que procure une source de revenu. Il a participé à la formation d'une association de personnes âgées. La plupart des membres de cette association dépendent de l'aide sociale, ce qui, considèrent-ils, les stigmatise. Suivant la règle 216 des *Règles de la Cour fédérale (1998)*, la Cour peut rendre un jugement sommaire si elle parvient à partir de l'ensemble de la preuve à dégager les faits nécessaires pour trancher les questions de fait et de droit.

*Jugement*: la demande de jugement sommaire doit être accueillie; l'action doit être rejetée.

On n'a pas pu conclure que la présente affaire ne soulève aucune véritable question litigieuse. Il y a eu plusieurs requêtes et auditions nécessitant un certain examen du bien-fondé de la déclaration qui n'a pas permis de conclure que la déclaration ne soulevait pas de véritable question litigieuse à trancher. Mais les actions ne devraient pas être instruites dès qu'on laisse entendre que d'autres éléments de preuve pourront être présentés ou que le droit est incertain. L'intimé a l'obligation d'aller au-delà des hypothèses et le tribunal est tenu d'examiner attentivement le bien-fondé de l'action dès cette étape préliminaire. La Cour dispose d'éléments de preuve établissant les faits essentiels pertinents en ce qui concerne la déclaration du demandeur. L'instruction de la cause permettrait d'ajouter des détails, mais pas de nouveaux éléments de preuve importants. L'instruction de la cause n'est ni nécessaire, ni justifiée, compte tenu des coûts qu'elle entraînerait.

Pour savoir si l'article 15 de la Charte a été violé, il faut d'abord déterminer s'il y a une distinction entraînant la

there is a distinction which results in the denial of equality before or under the law, or of equal protection or benefit of the law. The second is to determine whether this denial constitutes discrimination on the basis of an enumerated or analogous ground. The nature of the distinction, including whether it involves a personal characteristic, is a matter to be considered at the second stage.

The legislation draws a distinction that leads to a denial of an equal benefit of the law. But a distinction based primarily on the length and timing of an individual's residence in Canada, is not based on an enumerated ground. Nor does the expansion of the group who are entitled to benefits by reference to entitlement under the pension plans of countries with which Canada has reciprocal agreements convert the distinction to one based on national origin. In the first place, the primary feature of the class is related to residence in Canada; the expansion by reference to entitlement under various plans of other countries is peripheral. More importantly that expansion is not based on citizenship or national origin—it is based on entitlement under the plans that exist in those other countries, which may or may not be based on residence. Reference to particular countries is not to identify the national origin of the individual concerned.

The group of individuals who are not entitled to benefits simply do not comprise a category analogous to those described in Charter, section 15. Indicators of an analogous ground include whether the targeted group has suffered historical disadvantage, whether it is a discrete and insular minority, or whether the distinction in question was made on the basis of presumed group or personal characteristics. The category of persons that do not qualify for benefits are not persons who can be said to have suffered historical disadvantage. Nor is the group one that has suffered from stereotyping and social prejudice. Not granting an old age pension until someone has lived in Canada for 10 years immediately preceding the application for benefits or in accordance with the other residency requirements of the legislation does not send a message that reinforces societal stereotypes. It is not akin to denying spousal benefits to gay and lesbian couples. The distinction does not reinforce societal stereotypes, as there are no stereotypes particular and unique to this group. Nor does it send any particular message other than that the residency requirement applicable to all applicants has not been met. Persons over age 65 who have not lived in Canada for 10 years or fulfilled the other alternate requirements of the legislation are not a discrete and insular minority, but are a diffuse and disparate group. Individual members of the group may face discrimination in other circumstances based on their age or based on a

négation du droit à l'égalité devant ou dans la loi ou la négation du droit à la même protection ou au même bénéfice de la loi, et ensuite examiner si cette négation constitue une discrimination fondée sur l'un des motifs énumérés au paragraphe 15(1) ou sur un motif analogue à ceux-ci. La nature de la distinction, dont la question de savoir si elle est fondée sur une caractéristique personnelle, doit être examinée à la deuxième étape.

La Loi établit une distinction qui engendre une négation du droit au même bénéfice de la loi. Mais une distinction fondée principalement sur la durée de la période de résidence de la personne au Canada et sur l'époque pendant laquelle celle-ci a résidé au pays ne constitue pas une distinction fondée sur un motif énuméré. Par ailleurs, l'élargissement du groupe des personnes admissibles à toucher une pension, par l'ajout de personnes qui ont droit à une pension en vertu du régime de l'un des pays avec lequel le Canada a conclu des accords de réciprocité, n'a pas pour effet de transformer la distinction en une distinction fondée sur l'origine nationale. D'abord, la caractéristique principale de la catégorie est liée au fait de résider au Canada; l'élargissement du groupe visé par l'ajout de personnes qui ont droit à une pension en vertu du régime d'un autre pays est secondaire. Chose plus importante, cet élargissement n'est fondé ni sur la citoyenneté, ni sur l'origine nationale—it est fondé sur le droit à une pension en vertu de régimes établis dans ces autres pays, régimes qui peuvent ou non être fondés sur le lieu de résidence. Le renvoi à des pays en particulier ne vise pas à identifier l'origine nationale de la personne en cause.

Le groupe des personnes qui n'ont pas droit à recevoir des prestations ne comprend tout simplement pas de catégorie analogue aux catégories énumérées à l'article 15 de la Charte. Les indices permettant de conclure à l'existence d'un motif analogue comprennent la question de savoir si le groupe touché a subi un désavantage historique, celle de savoir s'il forme une minorité discrète et isolée, et la question de savoir si la distinction en cause a été établie sur le fondement de présumées caractéristiques de groupe ou de caractéristiques personnelles. Les personnes qui ne sont pas admissibles à recevoir des prestations ne peuvent être considérées comme ayant subi un désavantage historique. Il ne s'agit pas non plus d'un groupe de personnes victimes de stéréotypes ou de préjugés sociaux. Le refus d'accorder une pension de vieillesse à la personne à moins qu'elle n'ait résidé au Canada pendant les dix années précédant la date d'agrément de sa demande ou conformément aux autres exigences de la loi en matière de résidence ne renforce aucunement des stéréotypes sociétaux. Cela ne s'apparente pas à un refus d'accorder des prestations de conjoint aux personnes dont le conjoint est de même sexe. La distinction ne renforce pas des stéréotypes sociétaux, car il n'existe pas de stéréotypes particuliers et uniques à propos du groupe visé. En outre, cette distinction ne donne à entendre rien d'autre qu'il n'a pas été satisfait à l'exigence en matière de résidence applicable à tous les demandeurs. Les personnes

particular national origin, but they do not face it for the specific reason that they have not lived in Canada for 10 years. Nor is it clear that length of residence in Canada is a personal characteristic, at least not herein.

While the plaintiff asserts that applying for provincial social assistance affronts the dignity of those seniors who find it necessary to do so, the Court was not persuaded that it was the kind of denial of essential human dignity referred to by Cory J. in *Egan*. The 10-year residency requirement together with the other requirements that define the class of persons that are denied benefits may be an arbitrary distinction, but it does not define a class that warrants constitutional protection.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*An Act to amend the Old Age Security Act*, S.C. 1976-77, c. 9.  
*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.  
*Federal Court Rules, 1998*, SOR/98-106, RR. 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219.  
*Old Age Security Act*, R.S.C., 1985, c. O-9, s. 3.  
*Rules of Civil Procedure*, O. Reg. 560/84, R. 20.  
*Western Grain Stabilization Act*, S.C. 1974-75-76, c. 87.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Vaughan v. Warner Communications, Inc. et al.* (1986), 56 O.R. (2d) 242; 10 C.P.C. (2d) 205; 20 C.P.R. (3d) 492 (H.C.); *Vriend v. Alberta*, [1998] 1 S.C.R. 493; (1998), 156 D.L.R. (4th) 385; *Miron v. Trudel*, [1995] 2 S.C.R. 418; (1995), 124 D.L.R. (4th) 693; 29 C.R.R. (2d) 189; [1995] I.L.R. 1-3185; 10 M.V.R. (3d) 151; 181 N.R. 253; 81 O.A.C. 253; 13 R.F.L. (4th) 1.

##### DISTINGUISHED:

*Pearkes v. Canada* (1993), 72 F.T.R. 90 (F.C.T.D.); *Lavoie v. Canada*, [1995] 2 F.C. 623; (1995), 125

âgées de plus de 65 ans qui n'ont pas résidé au Canada pendant dix ans ou qui n'ont pas satisfait aux autres exigences subsidiaires de la Loi ne constituent pas une minorité discrète et isolée, mais elle forment un groupe diffus et disparate. Il se peut que des personnes appartenant à ce groupe subissent, dans d'autres circonstances, de la discrimination fondée sur l'âge ou l'origine nationale, mais aucune de ces personnes ne subira de discrimination pour le motif particulier qu'elle n'a pas résidé au Canada pendant dix ans. Par ailleurs, il n'est pas clair que la durée de résidence au Canada constitue une caractéristique personnelle, du moins pas dans les circonstances de la présente affaire.

Bien que le demandeur soutienne que le fait de demander des prestations d'aide sociale provinciale porte atteinte à la dignité des personnes âgées qui n'ont d'autre choix, la Cour n'est pas convaincue qu'il s'agit du type d'atteinte à la dignité humaine essentielle auquel le juge Cory renvoyait dans l'arrêt *Egan*. Il se peut que l'exigence selon laquelle la personne doit avoir résidé au Canada pendant dix ans de même que les autres exigences qui définissent la catégorie des personnes exclues de la pension constituent une distinction de nature arbitraire, mais elles ne définissent pas une catégorie qui mérite la protection de la Constitution.

#### 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.  
*Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*, S.C. 1974-75-76, ch. 87.  
*Loi modifiant la Loi sur la sécurité de la vieillesse*, S.C. 1976-77, ch. 9.  
*Loi sur la sécurité de la vieillesse*, L.R.C. (1985), ch. O-9, art. 3.  
*Règles de la Cour fédérale (1998)*, DORS/98-106, Règles 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219.  
*Règles de Procédure Civile*, Règl. de l'Ont. 560/84, Règle 20.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Vaughan v. Warner Communications, Inc. et al.* (1986), 56 O.R. (2d) 242; 10 C.P.C. (2d) 205; 20 C.P.R. (3d) 492 (H.C.); *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493; (1998), 156 D.L.R. (4th) 385; *Miron c. Trudel*, [1995] 2 R.C.S. 418; (1995), 124 D.L.R. (4th) 693; 29 C.R.R. (2d) 189; [1995] I.L.R. 1-3185; 10 M.V.R. (3d) 151; 181 N.R. 253; 81 O.A.C. 253; 13 R.F.L. (4th) 1.

##### DISTINCTION FAITE AVEC:

*Pearkes c. Canada* (1993), 72 F.T.R. 90 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Lavoie c. Canada*, [1995] 2 C.F. 623; (1995), 125

D.L.R. (4th) 80; 31 C.R.R. (2d) 109; 95 CLLC 210-023 (T.D.); *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143; (1989), 56 D.L.R. (4th) 1; [1989] 2 W.W.R. 289; 34 B.C.L.R. (2d) 273; 25 C.C.E.L. 255; 10 C.H.R.R. D/5719; 36 C.R.R. 193; 91 N.R. 255.

## CONSIDERED:

*Egan v. Canada*, [1995] 2 S.C.R. 513; (1995), 124 D.L.R. (4th) 609; C.E.B. & P.G.R. 8216; 95 CLLC 210-025; 29 C.R.R. (2d) 79; 182 N.R. 161; 12 R.F.L. (4th) 201; *Haig v. Canada*; *Haig v. Canada (Chief Electoral Officer)*, [1993] 2 S.C.R. 995; (1993), 105 D.L.R. (4th) 577; 16 C.R.R. (2d) 193; 156 N.R. 81; *Peterson v. Canada (Minister of State, Grains and Oilseeds)* (1995), 124 D.L.R. (4th) 96; 30 C.R.R. (2d) 349; 108 N.R. 338 (F.C.A.); *Canada (Attorney General) v. Pattinson* (1990), 123 N.R. 156 (F.C.A.).

## REFERRED TO:

*Collie Woolen Mills Ltd. v. R.*, [1996] 2 C.T.C. 152; (1996), 96 DTC 6146; 107 F.T.R. 93 (F.C.T.D.); *R. v. Turpin*, [1989] 1 S.C.R. 1296; (1989), 48 C.C.C. (3d) 8; 69 C.R. (3d) 97; 39 C.R.R. 306; 96 N.R. 115; 34 O.A.C. 115; *Wong v. Canada*, [1997] 1 F.C. 193; (1996), 119 F.T.R. 306 (T.D.); affd [1997] F.C.J. No. 1797 (C.A.) (QL); leave to appeal to S.C.C. refused [1998] 1 S.C.R. xvi; *Clarcken et al. v. Ontario Health Insurance Plan* (1998), 109 O.A.C. 363 (Ont. Div. Ct.); *McCarten et al. v. Prince Edward Island* (1994), 117 Nfld. & P.E.I.R. 1; 112 D.L.R. (4th) 711; 365 A.P.R. 1 (C.A.); leave to appeal to S.C.C. refused [1994] 2 S.C.R. viii.

## AUTHORS CITED

Canada. *House of Commons Debates*, Vol. III, 2nd Sess., 30th Parl., 1977, at pp. 2834-2836.

## APPEARANCES:

*Lewis Spencer* for plaintiff.  
*Edward R. Sojonky* for defendant.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Lewis Spencer*, Vancouver, for plaintiff.  
*Deputy Attorney General of Canada* for defendant.

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

[1] REED J.: This is an application by the defendant for summary judgment dismissing the plaintiff's claim.

D.L.R. (4th) 80; 31 C.R.R. (2d) 109; 95 CLLC 210-023 (1<sup>re</sup> inst.); *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; (1989), 56 D.L.R. (4th) 1; [1989] 2 W.W.R. 289; 34 B.C.L.R. (2d) 273; 25 C.C.E.L. 255; 10 C.H.R.R. D/5719; 36 C.R.R. 193; 91 N.R. 255.

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Egan c. Canada*, [1995] 2 R.C.S. 513; (1995), 124 D.L.R. (4th) 609; C.E.B. & P.G.R. 8216; 95 CLLC 210-025; 29 C.R.R. (2d) 79; 182 N.R. 161; 12 R.F.L. (4th) 201; *Haig c. Canada*; *Haig c. Canada (Directeur général des élections)*, [1993] 2 R.C.S. 995; (1993), 105 D.L.R. (4th) 577; 16 C.R.R. (2d) 193; 156 N.R. 81; *Peterson c. Canada (Ministre d'État, Céréales et Oléagineux)* (1995), 124 D.L.R. (4th) 96; 30 C.R.R. (2d) 349; 108 N.R. 338 (C.A.F.); *Canada (Procureur général) c. Pattinson* (1990), 123 N.R. 156 (C.A.F.).

## DÉCISIONS CITÉES:

*Collie Woolen Mills Ltd. c. R.*, [1996] 2 C.T.C. 152; (1996), 96 DTC 6146; 107 F.T.R. 93 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *R. c. Turpin*, [1989] 1 R.C.S. 1296; (1989), 48 C.C.C. (3d) 8; 69 C.R. (3d) 97; 39 C.R.R. 306; 96 N.R. 115; 34 O.A.C. 115; *Wong c. Canada*, [1997] 1 C.F. 193; (1996), 119 F.T.R. 306 (1<sup>re</sup> inst.); conf. par [1997] A.C.F. n° 1797 (C.A.) (QL); autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée [1998] 1 R.C.S. xvi; *Clarcken et al. v. Ontario Health Insurance Plan* (1998), 109 O.A.C. 363 (C. div. Ont.); *McCarten et al. v. Prince Edward Island* (1994), 117 Nfld. & P.E.I.R. 1; 112 D.L.R. (4th) 711; 365 A.P.R. 1 (C.A.); autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée [1994] 2 R.C.S. viii.

## DOCTRINE

Canada. *Débats de la Chambre des communes*, vol. III, 2<sup>e</sup> sess., 30<sup>e</sup> lég., 1977, aux p. 2834 à 2836.

## ONT COMPARU:

*Lewis Spencer* pour le demandeur.  
*Edward R. Sojonky* pour la défenderesse.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Lewis Spencer*, Vancouver, pour le demandeur.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour la défenderesse.

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

[1] LE JUGE REED: Il s'agit d'une demande déposée par la défenderesse en vue d'obtenir un jugement

The argument proceeds on two bases: there is no genuine issue for trial or, alternatively, the facts necessary to decide the claim are before the Court and they disclose that the plaintiff's claim cannot succeed.

sommaire rejetant la déclaration du demandeur. L'argumentation de la défenderesse a deux fondements: dans un premier temps, elle affirme que la présente affaire ne soulève pas de véritable question litigieuse à trancher et, dans un deuxième temps, elle affirme de façon subsidiaire que la Cour dispose des faits dont elle a besoin pour statuer sur la déclaration et qu'il ressort de ces faits que le demandeur ne saurait avoir gain de cause.

[2] The plaintiff's claim is based on section 15 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]] (the Charter). He claims on his own behalf, and as representative for others who have also been denied old age security benefits under section 3 of the *Old Age Security Act*, R.S.C., 1985, c. O-9 because they could not fulfil the residency requirements thereof. The plaintiff argues that the residency requirement is discriminatory and therefore unconstitutional. Subsection 15(1) of the Charter provides:

[2] La déclaration du demandeur est fondée sur l'article 15 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]] (la Charte). Il a présenté sa déclaration en son nom personnel et en tant que représentant d'autres personnes à qui des prestations de la sécurité de la vieillesse ont été refusées en vertu de l'article 3 de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, L.R.C. (1985), ch. O-9, au motif qu'elles ne satisfont pas à l'exigence en matière de résidence qui y est prévue. Le demandeur soutient que l'exigence est discriminatoire et qu'elle est donc inconstitutionnelle. Le paragraphe 15(1) de la Charte prévoit:

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.

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.

[3] The relevant provisions of the *Old Age Security Act* regarding entitlement to a full monthly pension at age 65 can be summarized as requiring 10 years of residence in Canada immediately preceding the day on which the person's application is approved or 40 years of residence in Canada since the age of 18. If the applicant does not have 10 years of residence in Canada immediately preceding the application for benefits or if there was any period of absence from Canada during those 10 years, the individual must demonstrate a residence in Canada after the age of 18 that totals three times the aggregate of all periods of absence within the 10 years, and that the individual resided in Canada for a year immediately prior to the approval of the application for a pension. An individ-

[3] Les dispositions pertinentes de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* en ce qui concerne le droit d'une personne de toucher une pleine pension après avoir atteint l'âge de 65 ans peuvent être résumées de la façon suivante: la personne visée doit avoir résidé au Canada pendant les 10 années précédant la date d'agrément de sa demande, ou encore elle doit avoir résidé au Canada pendant 40 ans après avoir eu 18 ans. Si le demandeur n'a pas résidé au Canada pendant les 10 années précédant sa demande de pension, ou s'il a eu des périodes d'absence du Canada au cours de ces 10 années, il doit établir qu'après avoir atteint l'âge de 18 ans, il a résidé au Canada pendant une période équivalant au triple du total de ses périodes d'absence du pays au cours de ces 10 années, et

ual who has not been resident in Canada in accordance with these provisions may become entitled under the Act to a partial pension based on the total number of years of their residency, once they have been resident in Canada for 10 years.

[4] Also, Canada has entered into reciprocal agreements with 34 countries under which individuals who have resided in or contributed to the social security scheme of any of those signatory countries may add periods of residence in those countries to their period of Canadian residence to become eligible for full benefits in Canada. These agreements are signed with countries that have a public pension system that can be coordinated with Canada's old age security program and that are prepared to grant reciprocity to persons who reside in those countries but have previously lived in Canada.

[5] The possibility of partial pensions and reciprocal agreements with other countries was introduced into the Act by amendment in 1977 [*An Act to amend the Old Age Security Act*, S.C. 1976-77, c. 9]. Mr. Lalonde, Minister of National Health and Welfare, introduced the amendments at second reading, explaining their purpose in the following terms (*House of Commons Debates*, Vol. III, 2nd Sess., 30th Parl., at pages 2834-2836):

The amendments contained in the bill mean that over half a million residents of Canada may eventually gain access to the social security credits they have acquired overseas. They will also ensure greater equity of treatment among old age security pensioners by relating the basic old age security pension more directly to actual participation in Canadian society, and will bring greater consistency between this program and the other components of the Canadian retirement income system which are directly related to it.

...

The amendments would authorize inclusion of the old age security program in international agreements which would make benefits portable to and from countries with which

qu'il a résidé au pays pendant l'année qui a précédé l'agrément de sa demande de pension. La personne qui n'a pas résidé au Canada pendant l'une ou l'autre des périodes prévues par ces dispositions peut, en vertu de la Loi, avoir droit à une pension partielle établie en fonction du nombre total d'années pendant lesquelles elle a résidé au Canada, si elle y réside depuis au moins 10 ans.

[4] En outre, le Canada a conclu avec 34 pays des accords de réciprocité qui permettent aux personnes qui ont résidé dans l'un ou l'autre des pays signataires, ou qui ont contribué au régime de sécurité sociale de l'un ou l'autre de ces pays, d'ajouter à leur période de résidence au Canada les périodes pendant lesquelles elles ont résidé dans ces pays, afin de devenir admissibles à toucher une pleine pension au Canada. Le Canada a conclu de tels accords avec des pays dotés d'un système de pensions de l'État compatible avec le programme canadien de sécurité de la vieillesse et disposés à accorder la réciprocité aux personnes qui y résident présentement mais qui ont déjà vécu au Canada.

[5] La possibilité de toucher une pension partielle et la conclusion d'accords de réciprocité avec d'autres pays sont le fruit de modifications apportées à la Loi en 1977 [*Loi modifiant la Loi sur la sécurité de la vieillesse*, S.C. 1976-77, ch. 9]. Monsieur Lalonde, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social de l'époque, a proposé ces modifications en deuxième lecture, en expliquant l'objet de la façon suivante [*Débats de la Chambre des communes*, vol. III, 2<sup>e</sup> sess., 30<sup>e</sup> Lég., aux pages 2834 à 2836]:

À cause de ces amendements, plus d'un demi-million de personnes résidant au Canada pourront éventuellement récupérer les crédits de sécurité sociale qu'elles ont acquis à l'étranger. Ces amendements apporteront plus d'équité dans le traitement des prestataires en pondérant le montant de la pension de vieillesse plus directement aux années de participation à la vie canadienne et plus de cohésion au système canadien de prestations de retraite en modifiant certaines caractéristiques du Régime de sécurité-vieillesse, donnant ainsi plus d'unité à l'ensemble du système.

[. . .]

Ces modifications autoriseraient l'inclusion du programme de sécurité-vieillesse dans des accords internationaux permettant le transfert des prestations de sécurité sociale



Canada may negotiate agreements. Such agreements would directly benefit a large number of immigrants to this country, especially those who have chosen to retire in Canada to be near their children and grandchildren, many of whom find their foreign pensions frozen at the level at which they were on the day they left their country of origin, and eroded by inflation and devaluation. The central purpose of reciprocal international agreements is to protect migrants who spend portions of their working lives in more than one country. Such people cannot always meet the minimum eligibility requirements of the mandatory social security programs to which they have contributed.

...

Secondly, I would like to say a few words about the single eligibility requirement which is found in the proposed bill. Forty years hence, the same, single eligibility requirement will apply to every resident of Canada: The OAS pension will be acquired a year at a time, through residence in Canada after age 18, over a maximum 40-year period. Partial pensions will be available for those with less than 40 years' residence based on one-fortieth of a full pension for each year of residence in Canada. A minimum of ten years of residence will be required for any pension to be payable in Canada.

...

People who have never resided in Canada and who do not hold an immigrant visa will henceforth be governed by the new rules and earn their pension a year at a time, as will every other legal resident of Canada.

[6] The plaintiff came from India to Canada on May 14, 1987, when he was 58 years old. He came as a sponsored immigrant. His son sponsored him for landing, agreeing to provide or assist in providing adequate lodging, care and maintenance for his father for 10 years. This is a standard commitment required from individuals who sponsor dependent relatives for landing. On February 27, 1995, after the plaintiff became 65, he applied for an old age security pension. He was denied benefits because he did not meet the requirement of being resident in Canada for 10 years. Nor did he qualify for the pension through a reciprocal agreement. India is not a country with whom an agreement exists because India does not have a public pension system. It has what is described as a hybrid form of provident fund that does not coordinate with Canada's *Old Age Security Act*. On May 5, 1997, after he had been in Canada almost 10 years, he again applied and was granted a partial pension when he

entre le Canada et les pays avec lesquels le gouvernement canadien pourrait négocier des ententes. Des accords de cette nature profiteraient directement à bon nombre d'immigrants, particulièrement à ceux qui ont choisi de s'établir au Canada pour être auprès de leurs enfants et petits-enfants. Souvent, leur pension n'a pas augmenté depuis le moment où ils ont quitté leurs pays d'origine et se trouve rognée par l'inflation et la dévaluation. Le but des accords internationaux de réciprocité est de protéger les personnes qui séjournent dans plus d'un pays au cours de leur vie active et, de ce fait, ne satisfont pas toujours aux conditions minimales d'admissibilité des programmes obligatoires de sécurité sociale auxquels ils ont cotisé.

[. . .]

Je voudrais traiter, en deuxième lieu, du critère unique d'admissibilité que prévoit le bill. Après la période de transition de 40 ans, un seul et même critère régira l'admissibilité au RSV: chaque résident du Canada devra acquérir sa pension de vieillesse une année à la fois en vivant au Canada après l'âge de 18 ans. La pleine pension s'établira sur 40 années complètes de résidence au Canada. Quiconque aura vécu ici pendant moins de 40 ans pourra se prévaloir d'une pension partielle: chaque année de résidence au Canada vaudra 1/40<sup>ième</sup> d'une pleine pension. Au moins dix années de résidence seront requises pour recevoir une pension au Canada.

[. . .]

Toute personne qui n'a jamais vécu au Canada et qui n'a pas en main un visa d'immigrant, devra dorénavant acquérir sa pension une année à la fois, comme tous les autres résidents du Canada.

[6] Le demandeur a quitté l'Inde pour le Canada le 14 mai 1987, alors qu'il avait 58 ans. Il est entré au pays en tant qu'immigrant parrainé. Son fils a parrainé sa demande de droit d'établissement en s'engageant à lui fournir ou à l'aider à obtenir un logement, des soins, et un soutien adéquats, pendant 10 ans. Il s'agit de l'engagement type auquel doivent souscrire les personnes qui parrainent la demande de droit d'établissement de parents à charge. Le 27 février 1995, après qu'il a eu 65 ans, le demandeur a déposé une demande visant à obtenir une pension de sécurité de la vieillesse. Sa demande a été rejetée au motif qu'il ne satisfaisait pas à l'exigence selon laquelle il devait avoir résidé au Canada pendant au moins 10 ans. Par ailleurs, il n'était pas admissible à toucher une pension en vertu d'un accord de réciprocité. En effet, aucun accord n'a été conclu avec l'Inde, étant donné que ce pays n'est pas doté d'un régime de pension de l'État. Il existe en Inde ce qui a été décrit comme une forme

fulfilled the residency requirement. At the same time, he applied for a guaranteed income supplement, which is provided to seniors with insufficient income. (He presently receives a total of \$858.01 per month, \$101.79 as old age security pension and \$756.22 as the guaranteed income supplement.)

#### Suitability for Summary Judgment Decision?

[7] Rules 213-219 of the *Federal Court Rules, 1998*, SOR/98-106, deal with summary judgment applications. Rule 216, upon which the defendant relies is reproduced below:

**216.** (1) Where on a motion for summary judgment the Court is satisfied that there is no genuine issue for trial with respect to a claim or defence, the Court shall grant summary judgment accordingly.

(2) Where on a motion for summary judgment the Court is satisfied that the only genuine issue is

...

(b) a question of law, the Court may determine the question and grant summary judgment accordingly.

(3) Where on a motion for summary judgment the Court decides that there is a genuine issue with respect to a claim or defence, the Court may nevertheless grant summary judgment in favour of any party, either on an issue or generally, if the Court is able on the whole of the evidence to find the facts necessary to decide the questions of fact and law. [Underlining added.]

[8] I am not persuaded that one can conclude that no genuine issue for trial exists. On its face, the claim cannot be said to fall into that category. In addition, there is merit to counsel for the plaintiff's argument that many motions and hearings have taken place that required some consideration of the merits of the claim, and the claim was not identified as one lacking a genuine issue for trial. I do not agree, however, that it

hybride de caisse de prévoyance qui n'est pas compatible avec la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* du Canada. Le 5 mai 1997, après avoir vécu au Canada pendant presque 10 ans, il a présenté une nouvelle demande et obtenu qu'une pension partielle lui soit versée à partir du moment auquel il satisferait à l'exigence en matière de résidence. À la même occasion, il a demandé des prestations en vertu du Programme du supplément de revenu garanti, qui s'adresse aux personnes âgées dont le revenu est insuffisant (il reçoit actuellement 858,01 \$ par mois, soit 101,79 \$ à titre de pension de la sécurité de la vieillesse et 756,22 \$ à titre de paiement de supplément de revenu garanti).

#### Le caractère approprié d'un jugement sommaire

[7] Les règles 213 à 219 des *Règles de la Cour fédérale (1998)*, DORS/98-106, traitent des demandes visant à obtenir des jugements sommaires. La règle 216, sur laquelle se fonde la défenderesse, prévoit:

**216.** (1) Lorsque, par suite d'une requête en jugement sommaire, la Cour est convaincue qu'il n'existe pas de véritable question litigieuse quant à une déclaration ou à une défense, elle rend un jugement sommaire en conséquence.

(2) Lorsque, par suite d'une requête en jugement sommaire, la Cour est convaincue que la seule véritable question litigieuse est:

[. . .]

b) un point de droit, elle peut statuer sur celui-ci et rendre un jugement sommaire en conséquence.

(3) Lorsque, par suite d'une requête en jugement sommaire, la Cour conclut qu'il existe une véritable question litigieuse à l'égard d'une déclaration ou d'une défense, elle peut néanmoins rendre un jugement sommaire en faveur d'une partie, soit sur une question particulière, soit de façon générale, si elle parvient à partir de l'ensemble de la preuve à dégager les faits nécessaires pour trancher les questions de fait et de droit. [Non souligné dans l'original.]

[8] Je ne suis pas convaincue que l'on puisse conclure que la présente affaire ne soulève aucune véritable question litigieuse. À première vue, on ne peut pas dire que la déclaration relève de cette catégorie. En outre, l'argument de l'avocat du demandeur, selon lequel la présente affaire a donné lieu à plusieurs requêtes et auditions nécessitant un certain examen du bien-fondé de la déclaration qui n'a pas permis de

is too late to bring a motion for summary judgment.

[9] The question is whether, pursuant to subsection 216(3) of the Rules, “the Court is able on the whole of the evidence to find the facts necessary to decide the questions of fact and law” that are in dispute. The evidence before the Court consists of an agreed Statement of facts, an affidavit by Mr. Pawar, an affidavit by a Mr. de March, Director, Legislation Development Division, Programs Directorate, Income Security Programs Branch of the Department of Human Resources Development, and part of the cross-examination of Mr. de March on his affidavit.

[10] Mr. Pawar’s affidavit asserts that it is essential to a senior citizens’ dignity that they have the security and autonomy that comes with a source of income. He helped organize an association of seniors that have been denied an old age security pension that comprised 1 148 members on August 13, 1997, called the Old Age Security Benefits Forum. He estimates that 75% of the seniors that he represents rely on British Columbia Social Assistance in place of the old age security pension, and that they feel that relying on social assistance carries a stigma. The plaintiff asserts that he was forced to rely on social assistance from December 1995, when he was first denied an old age security pension, until June 1997 when he met the 10-year residency requirement and became entitled to the partial old age security pension as well as the guaranteed income supplement. I assume his son was unable to honour the commitment he had made to provide financial support for his father for 10 years. The plaintiff asserts that he believes the reason for imposing the 10-year residency requirement is purely financial and that it is not appropriate to proceed by way of summary judgment at this late stage of the proceedings. Mr. Pawar was not cross-examined on his affidavit.

conclure que la déclaration ne soulevait pas de véritable question litigieuse à trancher, a du mérite. Je ne suis pas d’accord, cependant, qu’il est trop tard pour déposer une requête en jugement sommaire.

[9] La question litigieuse est de savoir, conformément au paragraphe 216(3) des Règles, si la Cour «parvient à partir de l’ensemble de la preuve à dégager les faits nécessaires pour trancher les questions de fait et de droit» en litige. Les éléments de preuve dont dispose la Cour consistent en un exposé conjoint des faits, un affidavit de M. Pawar, un affidavit de M. de March, directeur de l’élaboration de la législation, direction des programmes, direction générale des Programmes de la sécurité du revenu du ministère du Développement des ressources humaines, et une partie du contre-interrogatoire de M. de March au sujet de son affidavit.

[10] Dans son affidavit, M. Pawar soutient qu’il est essentiel pour la dignité des personnes âgées que ces dernières jouissent de la sécurité et de l’autonomie que procure une source de revenu. Il a participé à la formation d’une association de personnes âgées à qui la pension de la sécurité de la vieillesse a été refusée. L’association, qui comprenait 1 148 membres le 13 août 1997, s’appelle Old Age Security Benefits Forum. Le demandeur estime que 75 % des personnes âgées qu’il représente dépendent de l’aide sociale de la Colombie-Britannique au lieu de la sécurité de la vieillesse, et que ces personnes considèrent qu’une telle dépendance de l’aide sociale les stigmatise. Il prétend qu’il a dû recourir à l’aide sociale de décembre 1995, alors que la pension de la sécurité de la vieillesse lui était refusée pour la première fois, à juin 1997, moment auquel il a enfin satisfait à l’exigence selon laquelle il devait avoir résidé au Canada pendant au moins 10 ans, devenant ainsi admissible à toucher une pension partielle de la sécurité de la vieillesse et à recevoir un paiement de supplément de revenu garanti. Je présume que son fils a été incapable de remplir l’engagement qu’il avait pris de fournir un soutien financier à son père pendant 10 ans. Le demandeur fait valoir que l’exigence de résidence pendant au moins 10 ans est imposée pour un motif de nature strictement financière, et qu’il ne convient pas de rendre un jugement déclaratoire à un stade aussi

[11] Mr. de March's affidavit sets out some of the history of the *Old Age Security Act*, makes comments on what Mr. de March considers to be its purpose and the purpose of the residency requirements. He provides a list of the countries with whom Canada has a reciprocal agreement and a copy of one of the agreements, that is the Agreement with New Zealand. He was cross-examined on this affidavit and parts of that cross-examination were placed before the Court by counsel for the plaintiff.

[12] Counsel for the plaintiff stated that if this case were to go to trial, the Court could see and hear Mr. de March. In counsel's view Mr. de March was not able to give a credible explanation of the purpose of the residency requirements in the legislation. In addition to the evidence already before the Court, counsel for the plaintiff stated that he plans to call a gerontology expert to give evidence concerning the affront to dignity that seniors experience when they do not have adequate economic resources.

[13] With respect to the desire to cross-examine Mr. de March before the Court, it must be noted that Mr. de March's explanation of the purpose of the *Old Age Security Act* and of the residency requirements would not, in any event, carry much weight. Legislative provisions are interpreted by reference to the text of the legislation and other related statutes, as well as the usual sources relied upon for that purpose. These may include the debates in Parliament, the proceedings of parliamentary committees, and reports leading to the enactment of the legislation, but one civil servant's after-the-fact opinion does not carry a great deal of weight. With respect to the desire to call a gerontology expert to give evidence of the affront to dignity that seniors experience, this has been set out in Mr. Pawar's affidavit and he has not been cross-examined on that affidavit. Thus such evidence, albeit not from an expert, is already before the Court.

avancé de l'instance. Monsieur Pawar n'a pas été contre-interrogé au sujet de son affidavit.

[11] Dans son affidavit, M. de March fait en partie l'historique de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, et il fait des remarques sur ce qu'il considère comme l'objet de la Loi et l'objet des exigences en matière de résidence. Il fournit une liste des pays avec lesquels le Canada a conclu un accord de réciprocité, de même qu'une copie de l'accord conclu avec la Nouvelle-Zélande. Il a subi un contre-interrogatoire au sujet de cet affidavit, et des parties de ce contre-interrogatoire ont été produites devant la Cour par l'avocat du demandeur.

[12] L'avocat du demandeur a dit que si la présente affaire devait être instruite, la Cour pourrait voir et entendre M. de March. À son avis, M. de March était incapable de fournir une explication crédible concernant l'objet des exigences de la loi en matière de résidence. Outre la preuve dont disposait déjà la Cour, l'avocat du demandeur a dit qu'il avait l'intention de demander à un expert en gérontologie de témoigner au sujet de l'atteinte à la dignité des personnes âgées qui n'ont pas de ressources économiques suffisantes.

[13] En ce qui concerne la volonté de contre-interroger M. de March devant la Cour, il convient de souligner que l'explication de ce dernier concernant l'objet de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* et celui des exigences en matière de résidence qui y sont prévues n'aurait pas beaucoup de poids de toute façon. Les dispositions d'une loi doivent être interprétées en fonction du libellé de celle-ci et d'autres lois connexes, ainsi qu'en fonction des sources dont on se sert habituellement à cette fin, dont les débats du Parlement, les travaux des comités parlementaires, et les rapports qui ont donné lieu à l'adoption de la loi, mais, l'opinion après coup d'un seul fonctionnaire n'a pas beaucoup de poids. En ce qui concerne la volonté de demander à un expert en gérontologie de témoigner sur l'atteinte à la dignité des personnes âgées, M. Pawar a déjà fait état de cette question dans son affidavit, au sujet duquel il n'a pas été contre-interrogé. En conséquence, une telle preuve, bien qu'elle ne provienne pas d'un expert, a déjà été produite devant la Cour.

[14] Counsel for the defendant, who prefers to see a decision made on the basis of the evidence as it now exists, indicated that if the case went to trial he would likely call four witnesses. These would probably include Mr. de March and an expert to give evidence respecting the international agreements.

[15] Some of the principles applicable when deciding whether to proceed by way of summary judgment were discussed in *Collie Woolen Mills Ltd. v. R.*, [1996] 2 C.T.C. 152 (F.C.T.D.). In that case Mr. Justice Richard made reference to decisions relating to Rule 20 of the Ontario *Rules of Civil Procedure* [O. Reg. 560/84]. A particularly pertinent explanation is found in *Vaughan v. Warner Communications, Inc. et al.* (1986), 56 O.R. (2d) 242 (H.C.), at page 247:

The specific changes to the summary judgment rule and the spirit in which other rules are changed indicates in my respectful view that Rule 20 should not be eviscerated by the practice of deferring actions for trial at the mere suggestion that further evidence may be made available or that the law is in a state of confusion. The responding party has a positive responsibility to go beyond mere supposition and the court now has the duty to take a hard look at the merits of an action at this preliminary stage. [Underlining added.]

[16] I am convinced that in the present case evidence establishing the essential facts relevant to the plaintiff's claim are before the Court. Proceeding to trial would add detail but not significant additional evidence. Proceeding to trial, given the costs involved, is neither necessary nor justified.

#### Charter Issue—Analysis

[17] The first step in assessing whether there has been a violation of section 15 of the Charter is to determine whether there is a distinction which results in the denial of equality before or under the law, or of equal protection or benefit of the law. The second is to determine whether this denial constitutes discrimination on the basis of an enumerated or analogous ground.

[14] L'avocat de la défenderesse, qui préfère que la Cour rende une décision sur le fondement de la preuve dont elle dispose actuellement, a dit que si la cause était instruite, il appellerait probablement quatre témoins. Ceux-ci comprendraient vraisemblablement M. de March et un expert qui témoignerait au sujet des accords internationaux.

[15] Certains des principes applicables pour déterminer si l'affaire doit être tranchée au moyen d'un jugement sommaire ont été analysés dans *Collie Woolen Mills Ltd. c. R.*, [1996] 2 C.T.C. 152 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.). Dans cette décision, M. le juge Richard a renvoyé à des décisions portant sur la Règle 20 des *Règles de Procédures Civile* [Règl. de l'Ont. 560/84]. Une explication particulièrement pertinente se trouve dans *Vaughan v. Warner Communications, Inc. et al.* (1986), 56 O.R. (2d) 242 (H.C.), à la page 247:

[TRADUCTION] À mon avis, il ressort des modifications apportées à la règle relative aux jugements sommaires et de l'esprit dans lequel d'autres règles sont modifiées que la règle 20 ne devrait pas être vidée de sa substance par l'usage consistant à permettre que des actions soient instruites dès qu'on laisse entendre que d'autres éléments de preuve pourront être présentés ou que le droit est incertain. L'intimé a l'obligation d'aller au-delà des hypothèses et le tribunal est maintenant tenu d'examiner attentivement le bien-fondé de l'action dès cette étape préliminaire. [Non souligné dans l'original.]

[16] Je suis convaincue qu'en l'espèce, la Cour dispose d'éléments de preuve établissant les faits essentiels pertinents en ce qui concerne la déclaration du demandeur. L'instruction de la cause permettrait d'ajouter des détails, mais pas nécessairement de nouveaux éléments de preuve importants. L'instruction de la cause n'est ni nécessaire, ni justifiée, compte tenu des coûts qu'elle entraînerait.

#### L'analyse de la question fondée sur la Charte

[17] Pour déterminer si l'article 15 de la Charte a été violé, il faut d'abord déterminer s'il y a une distinction entraînant la négation du droit à l'égalité devant la loi ou dans la loi ou la négation du droit à la même protection ou au même bénéfice de la loi, et ensuite examiner si cette négation constitue une discrimination fondée sur l'un des motifs énumérés au paragraphe 15(1) ou sur un motif analogue à ceux-ci.

[18] In *Vriend v. Alberta*, [1998] 1 S.C.R. 493, the most recent Supreme Court of Canada decision to interpret and apply section 15 of the Charter, Mr. Justice Cory who wrote for the majority of the Court reviewed some of the recent and sometimes divergent Supreme Court of Canada jurisprudence on section 15, and summarized the appropriate interpretation as follows (at page 539):

The essential requirements of all these cases will be satisfied by enquiring first, whether there is a distinction which results in the denial of equality before or under the law, or of equal protection or benefit of the law; and second, whether this denial constitutes discrimination on the basis of an enumerated or analogous ground.

[19] The plaintiff argues that the 10-year residency requirement for eligibility for an old age security pension produces a distinction between two groups of seniors, those who are eligible for the pension and those who are not. He further argues that this distinction results in the denial of an equal benefit of the law and of equality before the law.

[20] There appears to be some uncertainty in the jurisprudence as to whether the first step of a section 15 analysis requires an assessment as to whether the distinction drawn by the legislation is based on a personal characteristic or whether it is part of the second step of a section 15 analysis. In *Egan v. Canada*, [1995] 2 S.C.R. 513 the Court placed a focus on personal characteristics in its description of the first step of the analysis. Mr. Justice Cory, speaking for himself and Justices Iacobucci and McLachlin stated, at page 584:

The first step is to determine whether, due to a distinction created by the questioned law, a claimant's right to equality before the law, equality under the law, equal protection of the law or equal benefit of the law has been denied. During the first step, the inquiry should focus upon whether the challenged law has drawn a distinction between the claimant and others, based on personal characteristics. [Underlining added.]

[18] Dans l'arrêt *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493, l'arrêt le plus récent dans lequel la Cour suprême du Canada a interprété et appliqué l'article 15 de la Charte, M. le juge Cory, s'exprimant au nom des juges majoritaires, a examiné certains des arrêts récents et parfois divergents de la Cour suprême du Canada qui portent sur l'article 15 et résumé de la façon suivante l'interprétation qu'il convenait de donner à cet article (à la page 539):

Les exigences essentielles établies dans ces affaires sont respectées si l'on se demande premièrement s'il y a une distinction entraînant la négation du droit à l'égalité devant la loi ou dans la loi ou la négation du droit à la même protection ou au même bénéfice de la loi et, deuxièmement, si cette négation constitue une discrimination fondée sur un motif énuméré au par. 15(1) ou sur un motif analogue.

[19] Le demandeur soutient que l'exigence selon laquelle la personne doit avoir résidé au Canada pendant au moins dix ans pour être admissible à toucher une pension de la sécurité de la vieillesse établit une distinction entre deux groupes de personnes âgées, soit celles qui sont admissibles à toucher la pension et celles qui ne le sont pas. Il prétend également que cette distinction entraîne la négation du droit au même bénéfice de la loi et du droit à l'égalité devant la loi.

[20] La jurisprudence semble incertaine sur la question de savoir si la première étape de l'analyse fondée sur l'article 15 exige une appréciation de la question de savoir si la distinction établie par la loi est fondée sur une caractéristique personnelle, ou si une telle appréciation fait partie de la deuxième étape de cette analyse. Dans l'arrêt *Egan c. Canada*, [1995] 2 R.C.S. 513, la Cour suprême a mis l'accent sur les caractéristiques personnelles en décrivant la première étape de cette analyse. M. le juge Cory, s'exprimant en son propre nom et au nom des juges Iacobucci et McLachlin, a dit, à la page 584:

La première [étape] consiste à déterminer si, en raison de la distinction créée par la disposition contestée, il y a eu violation du droit d'un plaignant à l'égalité devant la loi, à l'égalité dans la loi, à la même protection de la loi et au même bénéfice de la loi. À cette étape de l'analyse, il s'agit principalement de vérifier si la disposition contestée engendre, entre le plaignant et d'autres personnes, une distinction fondée sur des caractéristiques personnelles. [Non souligné dans l'original.]

[21] However, in *Miron v. Trudel*, [1995] 2 S.C.R. 418, at page 485 (released concurrently with *Egan*), Madam Justice McLachlin speaking for four judges, suggested that the claimant must only show a distinction as compared to some other person and she left the analysis of whether personal characteristics were involved to the second stage of the analysis:

The analysis under s. 15(1) involves two steps. First, the claimant must show a denial of “equal protection” or “equal benefit” of the law, as compared with some other person. Second, the claimant must show that the denial constitutes discrimination. At this second stage, in order for discrimination to be made out, the claimant must show that the denial rests on one of the grounds enumerated in s. 15(1) or an analogous ground and that the unequal treatment is based on the stereotypical application of presumed group or personal characteristics. [Underlining added.]

[22] I am persuaded that the nature of the distinction, including whether it involves a personal characteristic, is a matter to be considered at the second stage. I accept that the legislation draws a distinction that leads to a denial of an equal benefit of the law. I understood counsel for the defendant to accept this conclusion as well. I will consider first, then, whether the distinction created by the law is one based on an enumerated characteristic and second whether it is based on an analogous ground.

[23] First it is necessary to recall that the enumerated grounds set out in section 15 are “race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability”. The distinction in issue in this case is based primarily on the length and timing of an individual’s residence in Canada. Distinctions are not made between those who are Canadian citizens and those who are not. Distinctions are not made between natural born and naturalized citizens. Distinctions are not made between individuals based on their immigration status. The distinction in so far as it is based on residence within Canada cannot be classified as being based on an enumerated ground.

[21] Cependant, dans l’arrêt *Miron c. Trudel*, [1995] 2 R.C.S. 418, à la page 485 (rendu en même temps que l’arrêt *Egan*), M<sup>me</sup> le juge McLachlin, s’exprimant au nom de quatre juges, laisse entendre que le plaignant doit seulement démontrer qu’il fait l’objet d’une distinction comparativement à une autre personne, et elle estime que la question de savoir si la distinction est fondée sur des caractéristiques personnelles doit être appréciée à la deuxième étape de l’analyse:

L’analyse fondée sur le par. 15(1) comporte deux étapes. Premièrement, le demandeur doit démontrer qu’il y a eu négation de son droit «à la même protection» ou «au même bénéfice» de la loi qu’une autre personne. Deuxièmement, le demandeur doit démontrer que cette négation constitue une discrimination. À cette seconde étape, pour établir qu’il y a discrimination, le demandeur doit prouver que la négation repose sur l’un des motifs de discrimination énumérés au par. 15(1) ou sur un motif analogue et que le traitement inégal est fondé sur l’application stéréotypée de présumées caractéristiques personnelles ou de groupe. [Non souligné dans l’original.]

[22] Je suis convaincue que la nature de la distinction, dont la question de savoir si elle est fondée sur une caractéristique personnelle, doit être examinée à la deuxième étape. Je conviens que la loi établit une distinction qui engendre une négation du droit au même bénéfice de la loi. J’ai cru comprendre que l’avocat de la défenderesse acceptait cette conclusion lui aussi. J’examinerai donc d’abord si la distinction créée par la loi est fondée sur l’un des motifs énumérés au paragraphe 15(1) et, ensuite, si elle est fondée sur un motif analogue à ceux-ci.

[23] Tout d’abord, il convient de rappeler quels sont les motifs énumérés à l’article 15, soit «la race, l’origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l’âge ou les déficiences mentales ou physiques». La distinction en cause dans la présente affaire est fondée principalement sur la durée de la période de résidence de la personne au Canada et sur l’époque pendant laquelle celle-ci a résidé au pays. Aucune distinction n’est établie entre les personnes qui ont la citoyenneté canadienne et celles qui ne l’ont pas. Aucune distinction n’est établie entre les citoyens de naissance et les citoyens naturalisés. Aucune distinction n’est établie entre les personnes qui ont le statut d’immigrant et celles qui ont un autre statut. La distinction, dans la mesure où elle est fondée sur le

[24] Nor does the expansion of the group who are entitled to benefits by reference to entitlement under the pension plans of countries with whom Canada has reciprocal agreements convert the distinction to one based on national origin. In the first place, the primary feature of the class is related to residence in Canada; the expansion by reference to entitlement under various plans of other countries is peripheral. More importantly, however, that expansion is not based on citizenship or national origin—it is based on entitlement under the plans that exist in those other countries, which may or may not be based on residence. Some countries, for example, New Zealand, Australia, Switzerland and the Netherlands do have pension schemes that like Canada's are based on age and residence. The reference to particular countries is for the purpose of identifying those countries that have been willing to sign a reciprocal agreement with Canada, not to identify the national origin of the individual concerned. The expanded category (via international agreements) enables those who have qualified under Canada's plan to move to those other countries without loss of benefits, and it allows individuals who come to Canada having contributed to the plans of those countries to retain benefits.

[25] I turn then to whether the groups of persons who are not entitled to benefits can be said to be analogous to one or more of the groups specifically enumerated in subsection 15(1). There is considerable jurisprudence, that at least in so far as residence within a province is concerned, a class defined by residence outside the province is not an analogous ground to those enumerated in section 15. For example in *Haig v. Canada*; *Haig v. Canada (Chief Electoral Officer)*, [1993] 2 S.C.R. 995, it was held that individuals who moved from Ontario to Quebec and therefore found themselves unable to vote in the

fait de résider au Canada, ne peut être qualifiée de distinction fondée sur un motif énuméré au paragraphe 15(1).

[24] Par ailleurs, l'élargissement du groupe des personnes admissibles à toucher une pension, par l'ajout de personnes qui ont droit à une pension en vertu du régime de l'un des pays avec lesquels le Canada a conclu des accords réciproques, n'a pas pour effet de transformer la distinction en une distinction fondée sur l'origine nationale. D'abord, la caractéristique principale de la catégorie est liée au fait de résider au Canada; l'élargissement du groupe visé par l'ajout de personnes qui ont droit à une pension en vertu du régime d'un autre pays est secondaire. Chose plus importante, cependant, cet élargissement n'est fondé ni sur la citoyenneté, ni sur l'origine nationale—it est fondé sur le droit à une pension en vertu de régimes établis dans ces autres pays, régimes qui peuvent ou non être fondés sur le lieu de résidence. Certains pays, la Nouvelle-Zélande, l'Australie, la Suisse et les Pays-Bas, par exemple, ont des régimes de pensions qui, comme celui du Canada, sont fondés sur l'âge et le lieu de résidence. Le renvoi à des pays en particulier vise à identifier les pays qui ont accepté de conclure un accord réciproque avec le Canada et non l'origine nationale de la personne en cause. La catégorie élargie (par la conclusion d'accords internationaux) permet aux personnes qui sont admissibles en vertu du régime canadien de déménager dans l'un ou l'autre de ces pays sans perdre de prestations, et elle permet aux personnes qui viennent s'installer au Canada et qui ont contribué au régime de l'un ou l'autre de ces pays de continuer de recevoir des prestations.

[25] J'aborde maintenant la question de savoir si les groupes de personnes qui n'ont pas droit à des prestations peuvent être considérées comme analogues à un ou plusieurs des groupes expressément énumérés au paragraphe 15(1). Il existe une jurisprudence abondante selon laquelle, du moins en ce qui concerne la résidence dans une province, une catégorie définie en fonction du fait de résider à l'extérieur de la province n'est pas un motif analogue aux motifs énumérés à l'article 15. Par exemple, dans l'arrêt *Haig c. Canada*; *Haig c. Canada (Directeur général des élections)*, [1993] 2 R.C.S. 995, la Cour suprême du Canada a



1992 referendum because the residency requirements for voting in Quebec were more stringent than those in the other provinces did not suffer discrimination contrary to section 15. The Quebec legislation required six months, residency in the province before a person was qualified to vote. I quote from the headnote, at page 999:

The new residents of a province do not constitute a disadvantaged group within the contemplation of s. 15(1). People moving to Quebec less than six months before a referendum date do not suffer from stereotyping, or social prejudice. Though its members were unable to vote in the Quebec referendum, the group is not one which has suffered historical disadvantage, or political prejudice. Nor does the group appear to be "discrete and insular".

[26] Distinctions on the basis of residence or presence within a province have also been held not to infringe section 15 in *R. v. Turpin*, [1989] 1 S.C.R. 1296; *Wong v. Canada*, [1997] 1 F.C. 193 (T.D.), at page 197; affirmed [1997] F.C.J. No. 1797 (C.A.) (QL); leave to appeal denied [1998] 1 S.C.R. xvi; *Clarken et al. v. Ontario Health Insurance Plan*, (1998), 109 O.A.C. 363 (Ont. Div. Ct.), at page 373; *McCarten et al. v. Prince Edward Island* (1994), 117 Nfld. & P.E.I.R. 1 (C.A.), per Mitchell J.A., at pages 4-5; leave to appeal refused [1994] 2 S.C.R. viii (25 August 1994).

[27] The decisions cited above relate to distinctions on the basis of province of residence. I recognize that they are not particularly persuasive given that there is more similarity between country of residence and nationality than between province of residence and nationality. One can freely change one's province of residence. Changing one's country of residence is not as easy since, in general, under international and domestic law, it is only the country of nationality that is required to accept a person as a resident. Changing country of residence, at least if the residence is to be long term, requires the consent of the receiving

statué que des personnes qui ont déménagé de l'Ontario au Québec et qui, en conséquence, n'ont pu voter lors du référendum de 1992 parce que les exigences québécoises en matière de résidence auxquelles il doit être satisfait afin de pouvoir voter étaient plus sévères que celles qui étaient en vigueur dans les autres provinces, n'ont pas subi de discrimination au sens de l'article 15. La loi québécoise exigeait que la personne ait résidé dans la province pendant six mois avant d'être admissible à voter. Voici une partie du sommaire, qui se trouve à la page 999:

Les nouveaux résidents d'une province ne forment pas un groupe désavantagé visé au par. 15(1). Les personnes qui s'installent au Québec moins de six mois avant la date d'un référendum ne souffrent ni de stéréotypage ni de préjudices sociaux. Quoique ses membres n'aient pu voter au référendum québécois, le groupe en question n'est pas de ceux qui ont subi des désavantages historiques ou des préjugés politiques. Il ne semble pas s'agir non plus d'un groupe «distinct et séparé».

[26] Il a déjà été statué que les distinctions fondées sur le fait de résider ou de se trouver dans une province ne violaient pas non plus l'article 15; voir *R. c. Turpin*, [1989] 1 R.C.S. 1296; *Wong c. Canada*, [1997] 1 C.F. 193 (1<sup>re</sup> inst.), à la page 197; décision confirmée, [1997] A.C.F. n° 1797 (C.A.) (QL); autorisation de pourvoi refusée [1998] 1 R.C.S. xvi; *Clarken et al. v. Ontario Health Insurance Plan*, (1998), 109 O.A.C. 363 (Cour div. de l'Ont.), à la page 373; *McCarten et al. v. Prince Edward Island* (1994), 117 Nfld. & P.E.I.R. 1 (C.A.), opinion du juge Mitchell de la Cour d'appel, aux pages 4 et 5; autorisation de pourvoi refusée, [1994] 2 R.C.S. viii (25 août 1994).

[27] Les décisions citées plus haut portent sur des distinctions fondées sur la province de résidence. Je conviens qu'elles ne sont pas particulièrement convaincantes, étant donné qu'il existe davantage de similitude entre le pays de résidence et la nationalité qu'entre celle-ci et la province de résidence. On peut librement changer de province de résidence, mais il n'est pas aussi facile de changer de pays de résidence vu qu'en général, en vertu du droit international et du droit interne, seul le pays de nationalité est appelé à accepter une personne en tant que résidente. Pour changer de pays de résidence, du moins s'il s'agit

country. Thus, there is a closer connection between country of residence and country of national origin than is the case with province of residence. Several Federal Court cases have dealt with constitutional challenges on the basis of country of residence.

[28] The decision in *Peterson v. Canada (Minister of State, Grains and Oilseeds)* (1995), 124 D.L.R. (4th) 96 (F.C.A.), dealt with an allegation that section 15 was infringed as a result of residency requirements. In that case provisions of the *Western Grain Stabilization Act*, S.C. 1974-75-76, c. 87, that established a subsidy program for western grain farmers but restricted eligibility to Canadian citizens and landed immigrants was in issue. Individuals who were resident in the United States but who farmed land in Saskatchewan challenged the constitutionality of the program. The Court held, quoting from the head note, that [at page 97]:

... s. 7(1) of the Act did not constitute discrimination against the appellants because the group to which they belong, that of temporary visitors who enter Canada from time to time to sell grain, was not a discrete and insular minority which had suffered from stereotyping and otherwise in Canadian society, and because residency was not an irrelevant personal characteristic when viewed in light of the purpose of the legislation.

...

The differential treatment accorded to the appellants by s. 7(1) of the Act does not amount to discrimination. The non-resident characteristic of the appellants' group is not analogous to the prohibitive criteria found in s. 15(1). Residency is not an immutable characteristic and is within the control of the individual.

[29] Of more significance is the decision in *Canada (Attorney General) v. Pattinson* (1990), 123 N.R. 156 (F.C.A.). The issue was whether the respondent, Pattinson, should receive 22/40 or 27/40 of the full monthly pension to which those who meet the residency requirements under the *Old Age Security Act* are entitled. Ms. Pattinson had been absent from

d'un changement à long terme, il faut obtenir le consentement du pays d'accueil. En conséquence, il existe un lien plus étroit entre le pays de résidence et le pays d'origine nationale qu'entre celui-ci et la province de résidence. Plusieurs arrêts de la Cour d'appel fédérale traitent de contestations constitutionnelles fondées sur le pays de résidence.

[28] L'affaire *Peterson c. Canada (Ministre d'État, Céréales et Oléagineux)* (1995), 124 D.L.R. (4th) 96 (C.A.F.), portait sur une allégation selon laquelle des exigences en matière de résidence portaient atteinte à l'article 15. Dans cette affaire, des dispositions de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*, S.C. 1974-75-76, ch. 87, qui établissaient un programme de subventions à l'intention des producteurs de céréales de l'Ouest mais en limitaient l'admissibilité aux seuls citoyens canadiens et immigrants ayant obtenu le droit d'établissement, étaient en cause. Des personnes qui résidaient aux États-Unis mais cultivaient des terres en Saskatchewan ont contesté la constitutionnalité du programme. Voici ce que la Cour a conclu, d'après le résumé de l'arrêt [à la page 97]:

[TRADUCTION] [...] l'art. 7(1) de la Loi ne constitue pas de la discrimination à l'égard des appelants, étant donné que le groupe auquel ils appartiennent, soit les visiteurs temporaires qui entrent au Canada de temps à autre pour y vendre des céréales, ne constituait pas un groupe minoritaire distinct et séparé ayant souffert de stéréotypage ou d'autres formes de préjugés sociaux au sein de la société canadienne, et que le lieu de résidence n'était pas une caractéristique personnelle non pertinente, compte tenu de l'objet de la loi.

[. . .]

Le traitement différent que prétendent subir les appelants en vertu de l'art. 7(1) de la Loi ne constitue pas de la discrimination. La caractéristique de non-résidence du groupe des appelants n'est pas analogue aux motifs illicites énumérés à l'art. 15(1). Le lieu de résidence n'est pas une caractéristique immuable et la personne exerce un contrôle sur elle.

[29] L'arrêt *Canada (Procureur général) c. Pattinson* (1990), 123 N.R. 156 (C.A.F.) est plus important. La question en litige était de savoir si l'intimée, M<sup>me</sup> Pattinson, devait toucher les 22/40<sup>èmes</sup> ou les 27/40<sup>èmes</sup> de la pleine pension mensuelle à laquelle les personnes qui satisfaisaient aux exigences en matière de résidence prévues par la *Loi sur la sécurité de la vieil-*

Canada for certain periods, on holidays in Europe, and working in Washington, D.C. While the main issue was what regulations applied, those in existence at an earlier period of time or those more recently promulgated, the respondent also argued that the residency requirements contravened section 15 of the Charter. The Federal Court of Appeal gave that argument very short shrift. I quote the relevant portion of the decision, at page 160:

. . . it was argued that the regulations contravened s. 15 of the **Canadian Charter of Rights and Freedoms** by discriminating against the respondent. Such a contention is, however, not available to the respondent since the decision of Supreme Court of Canada in **Andrews v. Law Society of British Columbia**, [1989] 1 S.C.R. 143; 91 N.R. 255, at p. 180, per McIntyre, J. The distinctions made among the various applicants for pensions here are not based on grounds that are enumerated in s. 15 nor on grounds analogous thereto.

[30] The plaintiff relies on *Pearkes v. Canada* (1993), 72 F.T.R. 90 (F.C.T.D.) and *Lavoie v. Canada*, [1995] 2 F.C. 623 (T.D.) as authority for the proposition that it offends section 15 to distinguish amongst seniors who are legally resident in Canada based on whether or not they have been present in Canada for 10 years. In *Pearkes* the plaintiff challenged the Social Sciences and Humanities Research Council's policy of refusing funding to permanent residents who wished to use the funding to study at institutions outside of Canada. Canadian citizens were permitted to so use the grant funds, but permanent residents were restricted in such use.<sup>1</sup> Mr. Justice Pinard found that the distinction between permanent residents and Canadian citizens was based exclusively on citizenship status, and that it discriminated against permanent residents who were otherwise meritorious candidates for a grant. He held that the policy was not justifiable under section 1.

*lesse* avaient droit. M<sup>me</sup> Pattinson s'étaient absentée du Canada pendant un certain temps pour prendre des vacances en Europe et travailler à Washington, D.C. Bien que la question principale fût de savoir quels règlements il convenait d'appliquer (des règlements qui avaient été en vigueur à une certaine époque antérieure ou encore des règlements pris plus récemment), l'intimée a également soutenu que les exigences en matière de résidence portaient atteinte à l'article 15 de la Charte. La Cour d'appel fédérale a écarté cet argument sans ménagement. Voici le passage pertinent de l'arrêt, qui se trouve à la page 160:

[. . .] elle a prétendu que le règlement violait l'art. 15 de la **Charte canadienne des droits et libertés** en ce qu'il constituait une discrimination à son égard. Cependant, l'intimée ne peut se prévaloir de cette prétention depuis la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans **Andrews c. Law Society of British Columbia**, [1989] 1 R.C.S. 143; 91 N.R. 255, à la p. 180, par le juge McIntyre. Les distinctions faites entre les différents requérants en matière de pension ne sont pas fondées sur des motifs énumérés à l'art. 15 ni sur des motifs analogues.

[30] Le demandeur se fonde sur *Pearkes c. Canada* (1993), 72 F.T.R. 90 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), et *Lavoie c. Canada*, [1995] 2 C.F. 623 (1<sup>re</sup> inst.), pour étayer sa proposition selon laquelle l'établissement d'une distinction entre, d'une part, les personnes âgées qui sont légalement des résidents canadiens et qui ont été présentes au Canada pendant 10 ans et, d'autre part, de telles personnes qui ne l'ont pas été, viole l'article 15. Dans *Pearkes*, la demanderesse a contesté la politique du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada qui consistait à refuser d'accorder des bourses aux résidents permanents qui en faisaient la demande en vue de fréquenter des institutions à l'étranger. Il était permis aux citoyens canadiens d'utiliser les bourses à cette fin, mais cela était interdit aux résidents permanents<sup>1</sup>. M. le juge Pinard a conclu que la distinction établie entre les résidents permanents et les citoyens canadiens était fondée exclusivement sur le fait d'avoir obtenu ou non la citoyenneté canadienne et qu'elle était discriminatoire à l'égard des résidents permanents qui, n'eût été cette exigence, auraient été des candidats méritants en vue de l'obtention d'une bourse. Il a statué que la politique ne pouvait être justifiée en vertu de l'article premier.

[31] In *Lavoie* the preferential practice of hiring Canadian citizens into the Public Service was challenged by several permanent residents. Mr. Justice Wetston held that the policy violated section 15, since it burdened or disadvantaged the plaintiffs on the basis of citizenship, a personal characteristic. He found, however, that the preferential hiring practice was justified under section 1. In both cases, the judges relied on the finding in *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143 that citizenship was an analogous ground to those enumerated in section 15.

[32] Neither of these cases is particularly relevant to the plaintiff's appeal. In each case, and in *Andrews*, the distinction under consideration was one between Canadian citizens and permanent residents. Citizenship was found to be a personal characteristic that is at the core of an individual's identity. Many permanent residents of Canada, such as some of those in the previously mentioned cases, cannot acquire Canadian citizenship without renouncing the citizenship of their home country, and choose to remain permanent residents for this reason. In both cases mentioned above, the benefits sought had clear eligibility qualifications and criteria, that the plaintiffs met. They were denied the benefits on the basis of their citizenship status alone. In the case at bar, as noted, the legislation does not distinguish between citizens and permanent residents.

[33] Madam Justice McLachlin in *Miron, supra*, at page 486 explained the function of the enumerated grounds listed in section 15. They "serve as a filter to separate trivial inequities from those worthy of constitutional protection". In order to justify constitutional protection, claimants must show that the unequal treatment to which they have been subjected is based on one of the grounds expressly mentioned in subsec-

[31] Dans *Lavoie*, la pratique préférentielle qui consistait à embaucher des citoyens canadiens dans la fonction publique a été contestée par plusieurs résidents permanents. M. le juge Wetston a conclu que la politique portait atteinte à l'article 15, vu qu'elle faisait subir un fardeau ou un désavantage aux demanderesse en fonction de leur citoyenneté, une caractéristique personnelle. Il a conclu, cependant, que cette pratique préférentielle en matière d'embauche était justifiée en vertu de l'article premier. Dans les deux cas, les juges se sont fondés sur la conclusion tirée dans l'arrêt *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143, selon laquelle la citoyenneté était un motif analogue aux motifs énumérés à l'article 15.

[32] Ni l'une ni l'autre de ces décisions n'est particulièrement pertinente en ce qui concerne l'appel interjeté par le demandeur. En effet, dans chacune de ces affaires, comme c'était le cas dans l'affaire *Andrews*, la distinction en cause était établie entre les citoyens canadiens et les résidents permanents. Il a été conclu que la citoyenneté était une caractéristique personnelle au cœur de l'identité de l'individu. Plusieurs résidents permanents du Canada, tels certains de ceux dont il était question dans les affaires susmentionnées, ne peuvent obtenir la citoyenneté canadienne sans renoncer à la citoyenneté de leur pays d'origine et, pour cette raison, choisissent de demeurer des résidents permanents. Dans les deux affaires susmentionnées, les avantages que les demanderesse cherchaient à obtenir étaient assortis de critères d'admissibilité et de compétences requises, conditions auxquelles les demanderesse satisfaisaient. Les avantages leur ont été refusés sur le seul fondement de la citoyenneté. En l'espèce, comme il a déjà été souligné, la loi n'établit pas de distinction entre les citoyens et les résidents permanents.

[33] Dans l'arrêt *Miron, supra*, à la page 486, M<sup>me</sup> le juge McLachlin a expliqué à quoi servaient les motifs énumérés à l'article 15. Ils «permettent de procéder à une sorte de tri qui sert à distinguer les inégalités banales de celles qui méritent la protection de la Constitution». Pour justifier qu'ils méritent la protection de la Constitution, les plaignants doivent établir que le traitement inégal qu'ils ont subi était

tion 15(1) or on some other analogous ground. She held that the grounds reflect the purpose of the equality guarantee (at pages 486-487):

. . . to prevent the violation of human dignity and freedom by imposing limitations, disadvantages or burdens through the stereotypical application of presumed group characteristics rather than on the basis of individual merit, capacity, or circumstance.

[34] In *Miron* Madam Justice McLachlin held that indicators of an analogous ground include whether the targeted group has suffered historical disadvantage, whether it is a discrete and insular minority, or whether the distinction in question was made on the basis of presumed group or personal characteristics. In *Egan*, *supra*, Mr. Justice Cory held that one of the prime characteristics of discrimination is that it involves a distinction based on personal characteristics of the individual or group. He later went on to articulate a broader basis for establishing whether a ground is analogous to those enumerated in section 15 (at pages 599-600):

The fundamental consideration underlying the analogous grounds analysis is whether the basis of distinction may serve to deny the essential human dignity of the Charter claimant. Since one of the aims of s. 15(1) is to prevent discrimination against groups which suffer from a social or political disadvantage it follows that it may be helpful to see if there is any indication that the group in question has suffered discrimination arising from stereotyping, historical disadvantage or vulnerability to political and social prejudice. [Underlining added.]

[35] In *Vriend*, *supra*, the Court did not complete a detailed analogous grounds analysis. Instead it relied on the finding in *Egan* that sexual orientation was an analogous ground on the basis that it is a “deeply personal characteristic that is either unchangeable or changeable only at unacceptable personal costs” and on the basis of the “historical social, political and economic disadvantage suffered by homosexuals”

fondé sur l’un des motifs expressément énumérés au paragraphe 15(1) ou sur un autre motif analogue à ceux-ci. Elle a conclu que les motifs traduisaient l’objectif général de la garantie d’égalité (à la page 487):

[. . .] empêcher la violation de la dignité et de la liberté de la personne par l’imposition de restrictions, de désavantages ou de fardeaux fondés sur une application stéréotypée de présumées caractéristiques de groupe plutôt que sur les mérites ou capacités d’une personne ou encore sur les circonstances qui lui sont propres.

[34] Dans l’arrêt *Miron*, M<sup>me</sup> le juge McLachlin a conclu que les indices permettant de conclure à l’existence d’un motif analogue comprenaient la question de savoir si le groupe touché avait subi un désavantage historique, celle de savoir s’il forme une minorité discrète et isolée, et la question de savoir si la distinction en cause a été établie sur le fondement de présumées caractéristiques de groupe ou de caractéristiques personnelles. Dans l’arrêt *Egan*, M. le juge Cory a conclu que l’une des principales caractéristiques de la discrimination est qu’elle implique une distinction fondée sur des caractéristiques personnelles d’un individu ou d’un groupe d’individus. Il a poursuivi plus loin en définissant un fondement plus large permettant d’établir si un motif donné est analogue aux motifs énumérés à l’article 15 (aux pages 599 et 600):

La considération fondamentale qui sous-tend l’analyse relative aux motifs analogues est celle de savoir si le fondement de la distinction peut servir à priver le requérant de sa dignité humaine essentielle. Puisque l’un des objectifs du par. 15(1) est de mettre un frein à la discrimination contre les groupes qui souffrent d’un désavantage social ou politique, il peut être bon de chercher toute indication que le groupe en question a été victime de discrimination découlant de stéréotypes, de désavantages historiques ou de préjugés politiques ou sociaux. [Non souligné dans l’original.]

[35] Dans l’arrêt *Vriend*, *supra*, la Cour n’a pas fait d’analyse détaillée relativement aux motifs analogues. Elle s’est plutôt fondée sur la conclusion tirée dans l’arrêt *Egan*, selon laquelle l’orientation sexuelle est un motif analogue, compte tenu du fait qu’il s’agit d’une «caractéristique profondément personnelle qui est soit immuable, soit susceptible de n’être modifiée qu’à un prix personnel inacceptable» et en raison des

(*Vriend*, at page 546).

[36] In the present case, the category of persons that do not qualify for benefits are not persons who can be said to have suffered historical disadvantage. Nor is the group one that has suffered from stereotyping and social prejudice. Not granting an old age pension until someone has lived in Canada for 10 years immediately preceding the application for benefits or in accordance with the other residency requirements of the legislation does not send a message that reinforces societal stereotypes. It is not akin to denying spousal benefits to gay and lesbian couples. In the latter case the refusal sends a message that gay and lesbian relationships are not legitimate and reinforces societal stereotypes about gay and lesbian people. The former distinction cannot be said to reinforce societal stereotypes, as there are no stereotypes particular and unique to this group. Nor does it send any particular negative message other than that the residency requirement applicable to all applicants has not been met. Persons over the age of 65 who have not lived in Canada for ten years or fulfilled the other alternate requirements of the legislation are not a discrete and insular minority, indeed they are a diffuse and disparate group. Individual members of the group may face discrimination in other circumstances based on their age or based on a particular national origin, but they do not face it for the specific reason that they have not lived in Canada for 10 years. Nor is it clear that length of residence in Canada is a personal characteristic, at least not in the circumstances that pertain in this case.

[37] While the plaintiff asserts that applying for provincial social assistance affronts the dignity of those seniors who find it necessary to do so, I am not persuaded that this is the kind of denial of essential

«désavantages sociaux, politiques et économiques» dont souffrent les homosexuels» (*Vriend*, à la page 546).

[36] En l'espèce, les personnes qui ne sont pas admissibles à recevoir des prestations ne peuvent être considérées comme ayant subi un désavantage historique. Il ne s'agit pas non plus d'un groupe de personnes victimes de stéréotypes ou de préjugés sociaux. Le refus d'accorder une pension de vieillesse à la personne à moins qu'elle n'ait résidé au Canada pendant les 10 années précédant la date d'agrément de sa demande ou conformément aux autres exigences de la loi en matière de résidence ne renforce aucunement des stéréotypes sociétaux. Cela ne s'apparente pas à un refus d'accorder des prestations de conjoint aux personnes dont le conjoint est de même sexe. En effet, un tel refus donnerait à entendre que les unions de personnes de même sexe ne sont pas légitimes et renforcerait des stéréotypes sociétaux concernant les homosexuels et les lesbiennes. Or, la distinction en cause dans la présente affaire ne peut être considérée comme renforçant des stéréotypes sociétaux, car il n'existe pas de stéréotypes particuliers et uniques à propos du groupe visé. En outre, cette distinction ne donne à entendre rien de négatif, sinon qu'il n'a pas été satisfait à l'exigence en matière de résidence applicable à tous les demandeurs. Les personnes âgées de plus de 65 ans qui n'ont pas résidé au Canada pendant 10 ans ou qui n'ont pas satisfait aux autres exigences subsidiaires de la loi ne constituent pas un groupe minoritaire distinct et séparé; en fait, elles forment un groupe diffus et disparate. Il se peut que des personnes appartenant à ce groupe subissent, dans d'autres circonstances, de la discrimination fondée sur l'âge ou l'origine nationale, mais aucune de ces personnes ne subira de discrimination pour le motif particulier qu'elle n'a pas résidé au Canada pendant 10 ans. Par ailleurs, il n'est pas clair que la durée de résidence au Canada constitue une caractéristique personnelle, du moins pas dans les circonstances de la présente affaire.

[37] Bien que le demandeur soutienne que le fait de demander des prestations d'aide sociale provinciale porte atteinte à la dignité des personnes âgées qui n'ont d'autre choix, je ne suis pas convaincue qu'il

human dignity to which Mr. Justice Cory referred in *Egan*. The 10-year residency requirement together with the other requirements that define the class of persons that are denied benefits may be an arbitrary distinction, but it does not define a class that warrants constitutional protection. The distinction is not based on an enumerated or analogous ground and therefore does not offend section 15.

[38] The group of individuals who are not entitled to benefits simply do not comprise a category analogous to those listed in section 15.

---

<sup>1</sup> Permanent residents could use the funding abroad but only if they had held at the time of application, a full-time faculty appointment for at least two years, and could produce evidence that they would be returning to a Canadian academic appointment at the end of the fellowship period.

s'agit du type d'atteinte à la dignité humaine essentielle auquel le juge Cory renvoyait dans l'arrêt *Egan*. Il se peut que l'exigence selon laquelle la personne doit avoir résidé au Canada pendant 10 ans, de même que les autres exigences qui définissent la catégorie des personnes exclues de la pension, constituent une distinction de nature arbitraire, mais elles ne définissent pas une catégorie qui mérite la protection de la Constitution. La distinction n'étant fondée ni sur l'un des motifs énumérés à l'article 15, ni sur un motif analogue à ceux-ci, elle ne porte donc pas atteinte à cet article.

[38] Le groupe des personnes qui n'ont pas droit à recevoir des prestations ne comprend tout simplement pas de catégorie analogue aux catégories énumérées à l'article 15.

---

<sup>1</sup> Les résidents permanents pouvaient également utiliser la bourse à l'étranger, mais seulement si, au moment de la demande, ils avaient été professeurs pendant au moins deux ans à temps complet et s'ils pouvaient attester qu'un emploi de professeur leur était réservé dans une université canadienne à la fin de la période de validité de la bourse.