

A-889-88

A-889-88

**Chief Pensions Advocate (Applicant)**

v.

**Minister of Veterans Affairs (Respondent)**

INDEXED AS: CANADA (CHIEF PENSIONS ADVOCATE) v. CANADA (MINISTER OF VETERANS AFFAIRS) (C.A.)

Court of Appeal, Heald, Marceau and MacGuigan J.J.A.—Halifax, March 13; Ottawa, March 23, 1989.

*Veterans — Interpretation of War Veterans Allowance Act, s. 2(3) — Veterans Appeal Board correctly holding only one allowance payable upon veteran's death to widow at any one time — Use of singular definite article in French definition of "veuve" significant, particularly as replaced indefinite article in original version — Semantic review of relevant provisions — Application of ss. 4(1)(b) and 10 — Importance of residency requirement.*

*Construction of statutes — War Veterans Allowance Act — Whether two widows may receive benefits re: same veteran at same time — Statute creating deemed widowhood where veteran living common law, prevented from marrying by subsisting marriage — Original spouse not expressly disentitled — Whether legal widow impliedly excluded — Act mandating liberal interpretation — Use of word "le" in phrase "le conjoint survivant" in French version excluding plurality — Significant definite article replacing indefinite article "un" originally adopted by translators.*

This was an application to set aside a decision of the Veterans Appeal Board that only one allowance is payable upon a veteran's death to his widow at any one time. Subsection 2(3) of the *War Veterans Allowance Act* creates a deemed widowhood where a veteran resided with a person of the opposite sex, whom he represented as his spouse, but whom he was prevented from marrying because of a subsisting previous marriage. At the same time, there is no express disentitlement of the original spouse, so that upon the veteran's death both the legal widow and the deemed surviving wife would appear to be entitled to the allowance.

*Held*, the application should be dismissed.

"Widow", "widower" or "surviving spouse" is defined as "surviving spouse" or "*le conjoint survivant*" in French. As a definite article in the singular form, attached to a noun which does not refer to a class, it normally excludes the possibility of a plurality. This is significant because the definite article replaced the indefinite article in the original version. By declar-

**Chef avocat-conseil du Bureau (requérant)**

c.

**a** **Ministre des Affaires des anciens combattants (intimé)**

RÉPERTORIÉ: CANADA (CHEF AVOCAT-CONSEIL DU BUREAU) c. CANADA (MINISTRE DES AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS) (C.A.)

**b** Cour d'appel, juges Heald, Marceau et MacGuigan, J.C.A.—Halifax, 13 mars; Ottawa, 23 mars 1989.

**c** *Anciens combattants — Interprétation de la Loi sur les allocations aux anciens combattants, art. 2(3) — Le Tribunal d'appel des anciens combattants a conclu à bon droit qu'une seule veuve à la fois peut toucher l'allocation de veuve d'ancien combattant — L'emploi de l'article défini singulier dans la définition du mot «veuve» de la version française est significatif, particulièrement si l'on considère qu'il a remplacé l'article indéfini de la version originale — Analyse sémantique des dispositions pertinentes — Application des art. 4(1)(b) et 10 — Importance du critère de résidence.*

**d** *Interprétation des lois — Loi sur les allocations aux anciens combattants — Deux veuves peuvent-elles recevoir concurremment une allocation à l'égard du même ancien combattant? — La Loi confère la qualité de veuve à la conjointe de fait d'un ancien combattant que celui-ci n'a pu épouser en raison d'un mariage antérieur — La Loi n'exclut pas expressément le droit du conjoint initial à l'allocation — La veuve légitime est-elle implicitement exclue? — La Loi doit recevoir une interprétation large — L'emploi de l'article «le» dans l'expression «le conjoint survivant» de la version française exclut la pluralité — Il est significatif qu'un article défini remplace l'article indéfini «un» adopté à l'origine par les traducteurs.*

**e** *Il s'agit d'une demande d'annulation visant la décision du Tribunal d'appel des anciens combattants selon laquelle, au décès d'un ancien combattant, une seule pension de veuve est payable à la fois. Selon le paragraphe 2(3) de la Loi sur les allocations aux anciens combattants, est réputée veuf ou veuve, la personne de sexe opposé qui a résidé avec un ancien combattant et que ce dernier a présentée publiquement comme son conjoint, mais qu'il n'a pu épouser en raison d'un mariage préexistant. Par ailleurs, la Loi ne prévoit pas expressément que le conjoint initial perd son droit à l'allocation, de telle sorte qu'au décès de cet ancien combattant, tant la veuve légitime que la personne réputée être la conjointe survivante semblent avoir droit à l'allocation.*

*Arrêt*: la demande devrait être rejetée.

**f** *La définition française des mots «veuve», «veuf» et «conjoint survivant» énonce que ces personnes sont «le conjoint survivant» (surviving spouse). L'article défini, employé au singulier avec un substantif qui ne désigne pas une catégorie, exclut normalement l'expression d'une pluralité. Cet emploi est significatif parce que cet article a remplacé l'article indéfini qui figurait*

ing that for the purposes of the Act, the veteran shall be deemed to be married to his common law wife and that she shall be deemed to be the surviving spouse on the veteran's death, Parliament clearly indicated its intention to make the definition of "widow" or "surviving spouse" in the situation in subsection 2(3) applicable to the common law wife exclusively. It would have been easy to provide that in certain circumstances the common law wife would benefit as well as the legal wife. At no time and in no situation can two persons meet the definition of "widow" under the Act.

That an allowance is payable to "any female person who is a . . . widow" under paragraph 4(1)(b) does not indicate that more than one widow could be entitled at the same time. Where there is a common law wife in the conditions described in subsection 2(3), she is deemed to be the widow. Section 10, which provides that no allowance is payable unless the surviving spouse was residing with the veteran, does not apply. It does not contemplate a situation of a common law wife and a legal wife, since it would not have been a question of residence. It only applies to a legal wife who actually fits the definition of "widow" in subsection 2(1). Parliament saw residency as paramount since it was the basic condition for a common law wife to be deemed the "widow" under the Act and thereby become eligible for benefits, and it was a significant, although not exclusive, requirement for a legal wife to which the definition of widow was still applicable, to remain entitled to benefits.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 28.  
*Pension Act*, R.S.C. 1970, c. P-7, s. 39.  
*Pension Act*, R.S.C., 1985, c. P-6, ss. 46, 55.  
*Revised Statutes of Canada, 1985 Act*, S.C. 1987, c. 48, s. 4.  
*Veterans Appeal Board Act*, S.C. 1987, c. 25, s. 11.  
*War Veterans Allowance Act*, R.S.C. 1970, c. W-5, s. 2 (as am. by S.C. 1974-75-76, c. 8, s. 3).  
*War Veterans Allowance Act*, R.S.C., 1985, c. W-3, ss. 2(1),(3), 4(1)(b), 10.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### REFERRED TO:

*War Amputations of Canada v. Pension Review Board*, [1975] F.C. 447 (C.A.).

##### COUNSEL:

*Evan Robert Elkin* and *Aidan J. Sheridan* for applicant;  
*Martin C. Ward* for respondent.

dans la version originale. Le Parlement, en déclarant que, pour l'application de la Loi, l'ancien combattant est réputé être marié à sa conjointe de fait et que cette dernière est réputée être son conjoint survivant lorsque celui-ci décède, a clairement indiqué son intention de rendre applicable à la conjointe de fait exclusivement, dans les circonstances prévues au paragraphe 2(3), la définition de «veuve» ou de «conjoint survivant». Le Parlement aurait facilement pu édicter que, dans certaines circonstances, la conjointe de fait ainsi que l'épouse légitime peuvent avoir droit à l'allocation. Jamais, quelle que soit la situation, deux personnes ne peuvent satisfaire ensemble à la définition de «veuve» prévue à la Loi.

Le fait que l'alinéa 4(1)b) énonce que l'allocation est payable à «toute personne de sexe féminin qui est . . . une veuve» ne signifie pas que plus d'une veuve peut y avoir droit en même temps. Lorsqu'il y a une conjointe de fait et que les conditions énoncées au paragraphe 2(3) sont satisfaites, celle-ci est réputée être la veuve. L'article 10, qui établit qu'aucune allocation ne peut être versée au conjoint survivant s'il ne résidait pas avec l'ancien combattant, ne s'applique pas en l'instance. Il ne vise pas la situation où nous serions en présence d'une conjointe de fait et d'une épouse légitime, car alors il ne s'agirait certainement pas d'une question de résidence. Il ne s'applique qu'à une épouse légitime qui satisfait à la définition de «veuve» énoncée au paragraphe 2(1). Le Parlement a considéré comme prépondérant le critère de résidence, parce que c'est la condition fondamentale qui fait que la conjointe de fait est réputée être la «veuve» au sens de la Loi et qu'elle peut recevoir l'allocation, et parce que c'est une exigence importante, quoique non exclusive, imposée à l'égard du droit d'une épouse légitime à qui s'applique encore la définition de veuve, de toucher l'allocation.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7, art. 28.  
*Loi sur le Tribunal d'appel des anciens combattants*, S.C. 1987, chap. 25, art. 11.  
*Loi sur les allocations aux anciens combattants*, L.R.C. (1985), chap. W-3, art. 2(1),(3), 4(1)b), 10.  
*Loi sur les allocations aux anciens combattants*, S.R.C. 1970, chap. W-5, art. 2 (mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 8, art. 3).  
*Loi sur les Lois révisées du Canada (1985)*, S.C. 1987, chap. 48, art. 4.  
*Loi sur les pensions*, L.R.C. (1985), chap. P-6, art. 46, 55.  
*Loi sur les pensions*, S.R.C. 1970, chap. P-7, art. 39.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION CITÉE:

*L'Association canadienne des amputés de guerre c. Le Conseil de révision des pensions*, [1975] C.F. 447 (C.A.).

##### AVOCATS:

*Evan Robert Elkin* et *Aidan J. Sheridan* pour le requérant.  
*Martin C. Ward* pour l'intimé.

## SOLICITORS:

*Bureau of Pensions Advocates, Charlotte-*  
*town, for applicant.*

*Deputy Attorney General of Canada for*  
*respondent.*

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

MARCEAU J.A.: This section 28 [*Federal Court*  
*Act, R.S.C., 1985, c. F-7*] application challenges a  
decision of the Veterans Appeal Board (“the  
Board”) on a question of interpretation referred to  
it by the Chief Pensions Advocate under section 11  
of the *Veterans Appeal Board Act, S.C. 1987, c.*  
*25.*<sup>1</sup>

The question facing the Board was:

Does the *War Veterans Allowance Act* allow for two Distinct  
widows to be in receipt of War Veterans Allowance Widow's  
Benefits vis-à-vis the same veteran at the same time.

The problem of interpretation arises from a  
deeming provision of the Act, which, in effect,  
creates a deemed widowhood in situations where,  
for a requisite period (3 years) immediately prior  
to his death, a veteran resided with a person of the  
opposite sex, whom he represented as his spouse,

<sup>1</sup> This section reads in part as follows:

11. (1) The Minister, the Commission, the Chief Pensions  
Advocate, any veterans' organization incorporated by or  
under an Act of Parliament or any interested person may, in  
the prescribed form and manner, refer to the Board for  
hearing and decision any question of interpretation relating  
to this Act, to any other Act of Parliament pursuant to which  
an appeal may be taken to the Board or to any regulation  
made under any such Act.

(4) Before the Board makes a decision on any question  
referred to it pursuant to this section, the Board shall notify  
the prescribed persons or organizations in the prescribed  
form and manner and afford them an opportunity to present  
argument on the question.

This Court, in the *War Amputations of Canada v. Pension*  
*Review Board*, [1975] F.C. 447 (C.A.), has already decided  
that a Board's interpretation made pursuant to a provision  
identical to that contained in this section 11 was a decision  
within the meaning of—and therefore subject to an applica-  
tion under—section 28 of the *Federal Court Act*.

## PROCUREURS:

*Bureau de services juridiques des pensions,*  
*Charlottetown, pour le requérant.*

*Le sous-procureur général du Canada pour*  
*l'intimé.*

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

LE JUGE MARCEAU, J.C.A.: La Cour est saisie  
d'une demande fondée sur l'article 28 [*Loi sur la*  
*Cour fédérale, L.R.C. (1985), chap. F-7*] par  
laquelle le chef avocat-conseil conteste une déci-  
sion rendue par le Tribunal d'appel des anciens  
combattants (le Tribunal) sur une question d'inter-  
prétation qu'il lui a soumise en application de  
l'article 11 de la *Loi sur le Tribunal d'appel des*  
*anciens combattants, S.C. 1987, chap. 25*<sup>1</sup>.

La question soumise au Tribunal était la  
suivante:

[TRADUCTION] La *Loi sur les allocations aux anciens combat-*  
*tants* permet-elle à deux veuves différentes de recevoir en même  
temps l'allocation de veuve d'ancien combattant à l'égard du  
même ancien combattant?

Le problème d'interprétation provient d'une dis-  
position déterminative de la Loi en vertu de  
laquelle est réputée être le conjoint survivant d'un  
ancien combattant la personne de sexe opposé qui  
a résidé avec cet ancien combattant pendant la  
période prescrite (trois ans) précédant son décès,

<sup>1</sup> Cet article prévoit, entre autres, ce qui suit:

11. (1) Le ministre, la Commission, le chef avocat-conseil  
du Bureau, tout organisme d'anciens combattants doté de la  
personnalité morale en vertu d'une loi fédérale, ainsi que tout  
particulier, peuvent, conformément aux modalités réglemen-  
taires, saisir le Tribunal de toute question d'interprétation de  
la présente loi ou de toute autre loi fédérale accordant le  
droit d'appel auprès du Tribunal, ainsi que de leurs  
règlements.

(4) Avant de trancher toute question qui lui est déferée en  
application du présent article, le Tribunal informe de la  
saisine, selon les modalités réglementaires, les personnes ou  
les organismes visés par les règlements et leur donne la  
possibilité de présenter leurs arguments à ce sujet.

Dans *L'Association canadienne des amputés de guerre c.*  
*Le Conseil de révision des pensions*, [1975] C.F. 447 (C.A.),  
la Cour a déjà décidé que l'interprétation qu'avait donnée un  
office d'une disposition similaire à celle de l'article 11 était  
une décision visée à l'article 28 de la *Loi sur la Cour*  
*fédérale*, et était donc susceptible de révision en application  
de cet article.

but whom he was prevented from marrying because of a subsisting previous marriage. There is no express disentitlement of the original spouse, so that upon the veteran's death there would appear to be two candidates for the allowance: the "legal widow" from the original marriage and the "deemed surviving spouse".

The Board, upholding its long-standing interpretation of the Act, held that only one allowance was involved and that the provision deeming a common law wife to be the spouse at the time of death necessarily implied the exclusion of the "legal" widow.

The Board's interpretation is, of course, in keeping with the view that if men are expected to have only one wife at a time, they can leave only one widow at a time. One also is bound to wonder why a single allowance payable to a veteran during his lifetime would be doubled upon his death. But the Chief Pensions Advocate, in support of his attack against the decision, stresses the liberal interpretation mandated by the Act and draws some support from the existence, in other legislation, specially the *Pension Act* R.S.C., 1985, c. P-6, of rules providing for the apportionment of benefits at the discretion of the administering authority, a discretion which has apparently been exercised to split a pension between a legal wife and a common law wife.<sup>2</sup>

There are statements in the Board's reasons which are, at least, equivocal, and I will have occasion to discuss some of them. But, nevertheless, I am in agreement with the substance of the members' reasoning. I think, as they do, that a careful reading of the legislation, and more particularly of its deeming provision, confirms that Parliament never intended to give to two women,

<sup>2</sup> This last contention was actually never developed before us and I have not been able to find in the *Pension Act* or in any other legislation a provision which could give an administering authority a clear power to partition a pension between a legal wife and a common law wife. Section 55 of the *Pension Act* (formerly section 39) was mentioned but there is nothing therein to that effect. In any event, it is clear that the situation elsewhere can have no bearing on the interpretation of the Act with which we are concerned here and I do not intend to say anything more about this argument.

et que ce dernier a présentée publiquement comme son conjoint mais qu'il n'a pu épouser par suite de l'existence d'un mariage antérieur. La Loi n'établit nulle part de façon expresse que le conjoint initial perd son droit à l'allocation. Il semble donc qu'au décès de l'ancien combattant, deux candidats puissent prétendre à l'allocation : la «veuve légitime» tirant sa qualité du mariage et la «personne réputée être le conjoint survivant».

Maintenant l'interprétation de la Loi qu'il a établie depuis longtemps, le Tribunal a jugé qu'il n'existait qu'une seule allocation et que la disposition déterminative conférant, lors du décès, la qualité de conjoint à la conjointe de fait avait nécessairement pour effet d'exclure la veuve «légitime».

Cette interprétation s'accorde bien sûr avec l'opinion voulant que si un homme ne peut avoir qu'une épouse à la fois, il ne peut laisser qu'une veuve à la fois. On ne peut non plus manquer de se demander pourquoi l'allocation unique touchée par un ancien combattant de son vivant se doublerait à sa mort. Cependant, au soutien de sa contestation de la décision, le chef avocat-conseil insiste sur l'interprétation libérale que doit recevoir la Loi et invoque l'existence dans d'autres lois—spécialement la *Loi sur les pensions*, L.R.C. (1985), chap. P-6—de règles conférant aux organismes chargés d'administrer des prestations le pouvoir discrétionnaire de les partager, lequel pouvoir aurait, semble-t-il, été exercé pour répartir une pension entre une épouse légitime et une conjointe de fait.<sup>2</sup>

Certaines affirmations contenues dans les motifs énoncés par le Tribunal sont pour le moins ambiguës, et j'aurai l'occasion d'en examiner quelques-unes. Toutefois, pour l'essentiel, je partage le raisonnement suivi par les membres du Tribunal; comme eux, je crois qu'une lecture attentive de la Loi, et plus particulièrement de la disposition déterminative, confirme que le Parlement n'a

<sup>2</sup> Ce dernier argument n'a pas effectivement été présenté devant la Cour, et je n'ai pu trouver, ni dans la *Loi sur les pensions* ni dans une autre loi, une disposition attribuant à un organisme administratif le pouvoir indiscutable de répartir une pension entre une épouse légitime et une conjointe de fait. L'article 55 de la *Loi sur les pensions* (auparavant l'article 39) a bien été mentionné, mais il ne prévoit rien de tel. Quoi qu'il en soit, ce qui est prévu ailleurs ne saurait avoir d'effet sur l'interprétation de la Loi qui nous concerne, et je n'entends pas m'attarder davantage sur cet argument.

at the same time, a right to the pension allowance payable under the Act to the widow of a deceased veteran. I will endeavour to show that this is indeed the case by stressing, in reviewing the relevant provisions of the Act, words that are particularly telling in that respect and adding brief comments in regard thereto. This reviewing can be done with either the Act as it stood before the coming into force of the Revised Statutes of Canada, 1985 (R.S.C. 1970, c. W-5), or the Act as it now appears (R.S.C., 1985, c. W-3). Of course there can be no substantial difference between the two,<sup>3</sup> but the fact remains that some words have been changed. While the members of the Board had before them the former Act, the nature of their decision, being one of interpretation with a view to guiding the settlement of future claims, makes it more appropriate, it seems to me, that this Court exercise its power of revision with the new Act in hand. I will therefore reproduce the Act as it now stands, but in my remarks I will point out the few changed words as we go along.

Section 2 in both the former and the present Acts, is the only section to be found under the heading "INTERPRETATION". It has three subsections. The first one, as to be expected, lists a series of definitions. Among these definitions is that of "widow or widower or surviving spouse" which reads in both languages, as follows:

2. (1) ...

"widow", "widower" or "surviving spouse" means

(a) a surviving spouse of a deceased veteran who is not a veteran and who has not remarried, and

(b) a surviving spouse of a deceased veteran who is not a veteran, who has remarried and whose

«veuve», «veuf» ou «conjoint survivant»

(a) Le conjoint survivant d'un ancien combattant, lorsque ce conjoint n'est pas un ancien combattant et ne s'est pas remarié;

(b) Le conjoint survivant d'un ancien combattant décédé, lorsque ce conjoint n'est pas un

jamais eu l'intention de donner en même temps à deux femmes le droit à l'allocation prévue par la Loi au profit de la veuve d'un ancien combattant décédé. C'est ce que je vais tenter de démontrer en insistant, au cours de l'examen des dispositions pertinentes de la Loi, sur les mots qui me paraissent particulièrement significatifs à cet égard, et en ajoutant quelques brefs commentaires à leur sujet. On peut procéder à cet examen en analysant la version de la Loi antérieure à l'entrée en vigueur des Lois révisées du Canada (S.R.C. 1970, chap. W-5) ou la version actuelle (L.R.C. (1985), chap. W-3). Naturellement, il ne saurait y avoir de différence importante entre les deux versions<sup>3</sup>, mais le fait est que certains mots ont été changés. Bien que l'analyse du Tribunal ait porté sur l'ancienne version, la nature de sa décision, soit l'interprétation de la Loi en vue de guider le règlement des réclamations à venir, fait que, selon moi, il est plus approprié que la Cour exerce son pouvoir de révision en se fondant sur la nouvelle version. C'est pourquoi les extraits de la Loi que je citerai proviendront de sa version actuelle. Je signalerai toutefois au passage, dans mes remarques, les quelques mots qui ont changé.

Les rubriques «INTERPRÉTATION» de l'ancienne version et «DÉFINITIONS ET INTERPRÉTATION» de la nouvelle ne comprennent toutes deux qu'un seul article, l'article 2. Il est formé de trois paragraphes, dont le premier, comme on pouvait s'y attendre, énumère une série de définitions. Parmi ces définitions, on trouve celle de «veuve, veuf ou conjoint survivant» dont voici le texte, dans les deux langues:

2. (1) ...

«veuve», «veuf» ou «conjoint survivant»

(a) Le conjoint survivant d'un ancien combattant, lorsque ce conjoint n'est pas un ancien combattant et ne s'est pas remarié;

(b) Le conjoint survivant d'un ancien combattant décédé, lorsque ce conjoint n'est pas un

«widow», «widower» or «surviving spouse» means

(a) a surviving spouse of a deceased veteran who is not a veteran and who has not remarried, and

(b) a surviving spouse of a deceased veteran who is not a veteran, who has remarried and whose

<sup>3</sup> See: The Revised Statutes of Canada, 1985 Act, S.C. 1987, c. 48, section 4.

<sup>3</sup> Voir la Loi sur les Lois révisées du Canada (1985), S.C. 1987, chap. 48, article 4.

spouse of that marriage dies or whose marriage ends in dissolution or legal separation,

ancien combattant, dans les cas où le conjoint survivant se remarie et soit que son nouveau conjoint décédé, soit encore que son remariage prenne fin par une dissolution ou une séparation légale,

ancien combattant, dans les cas où le conjoint survivant se remarie et soit que son nouveau conjoint décédé, soit encore que son remariage prenne fin par une dissolution ou une séparation légale,

spouse of that marriage dies or whose marriage ends in dissolution or legal separation,

and, for the purposes of paragraph 7(g) and the schedule, includes a veteran who is bereft by death of his spouse.

pour l'application de l'alinéa 7(g) et de l'annexe, s'entend en outre d'un ancien combattant dont le conjoint est décédé. (C'est moi qui souligne.)

pour l'application de l'alinéa 7(g) et de l'annexe, s'entend en outre d'un ancien combattant dont le conjoint est décédé. [C'est moi qui souligne.]

and, for the purposes of paragraph 7(g) and the schedule, includes a veteran who is bereft by death of his spouse.

The first point to be made here is merely concerned with a meaningless question of form. In the old Act the words "surviving spouse" did not appear together with "widow" and "widower" as one of the expressions being defined; this is the only change brought by the revision.

Ma première remarque ne concerne qu'une question de forme qui ne porte pas à conséquence. Dans l'ancienne version, les mots «conjoint survivant» n'étaient pas joints aux mots «veuve» et «veuf» dans les définitions. C'est le seul changement apporté par la refonte.

The second point, however, is basic. It has to do with the use of the word "le" in the phrase "*le conjoint survivant*" in the French version. As a "definite article" in the singular form, attached to a noun which does not refer to a class, it normally excludes the possibility of a plurality, and this ought to have some considerable significance since this definite article was introduced only later<sup>4</sup> in replacement of the indefinite article "un" which had been originally adopted by the translators (see the text in R.S.C. 1970, c. W-5).

La deuxième remarque porte, elle, sur un point fondamental: l'emploi, en français, du mot «le» dans l'expression «le conjoint survivant». Cet «article défini», employé au singulier avec un substantif qui ne désigne pas une catégorie, exclut normalement l'expression d'une pluralité. Ceci ne peut manquer d'avoir une importance considérable puisque cet article n'a remplacé qu'après coup<sup>4</sup> l'article indéfini «un» qui avait été adopté à l'origine par les traducteurs (voir S.R.C. 1970, chap. W-5).

The second subsection of section 2 respecting interpretation is of no concern to us, but the third one contains the deeming provision which is at the heart of our problem. It reads thus:

Le deuxième paragraphe de l'article 2, l'article des définitions, n'est pas pertinent en l'instance, mais le troisième énonce la disposition déterminative qui constitue le nœud de notre problème. Voici ce paragraphe:

2. ...

(3) For the purposes of this Act,

(a) a veteran who establishes to the satisfaction of the Minister that he has been residing with a person of the opposite sex and has been publicly representing that person as his spouse for a period of not less than

(i) three years, where he is prohibited from marrying that person by reason of a previous marriage either of that person or of himself, or

(ii) one year, where neither he nor that person is prohibited from marrying the other,

2. ...

(3) Pour l'application de la présente loi:

a) l'ancien combattant qui établit, à la satisfaction du ministre, avoir publiquement présenté la personne de sexe opposé avec laquelle il a résidé comme son conjoint pendant au moins:

(i) trois ans, en cas d'impossibilité pour eux de se marier par suite de l'existence d'un mariage antérieur de l'un ou de l'autre,

(ii) un an, en cas de possibilité pour eux de se marier,

<sup>4</sup> See S.C. 1974-75-76, c. 8, subs. 3(6).

<sup>4</sup> Voir S.C. 1974-75-76, chap. 8, par. 3(6).

shall be deemed to be married to that person;

(b) on the death of a veteran described in paragraph (a) at any time while he is deemed to be married pursuant to that paragraph, the person to whom he is deemed to be married shall be deemed to be the surviving spouse of the veteran; and

(c) a person who establishes to the satisfaction of the Minister that he was residing with a veteran of the opposite sex and was publicly represented by that veteran as his spouse for a period immediately prior to his death of not less than

(i) three years, where the person was prohibited from marrying that veteran by reason of a previous marriage either of that veteran or that person, or

(ii) one year, where neither that person nor that veteran was prohibited from marrying the other,

shall be deemed to be the surviving spouse of that veteran.  
[Underlining added.]

Again a first remark concerning the form. In the Act as it was before the 1985 consolidation, instead of the phrase "deemed to be the surviving spouse of the veteran", the phrase "deemed . . . to be the widow" was used; the rest is identical.

Now the real point. If one considers the manner in which Parliament has seen fit to express its deeming provision, and bears special attention to the words it used, one has to come to the conclusion that its idea was certainly not only to create an additional beneficiary of the allowance provided by the Act. If that had been the case, it would have been easy to say that a common law wife, in certain circumstances, would be entitled to benefit as well as the legal wife. By resorting, on the contrary, to a provision where it is declared that, for the purposes of the Act, the veteran shall be deemed to be married to his common law wife and that the common law wife shall be deemed to be the surviving spouse of the veteran on the latter's death, Parliament, in my judgment, clearly indicated its intention to make the definition of widow or surviving spouse under the Act in the presence of the situation described in subsection

est réputé être son conjoint;

b) lorsque décède un ancien combattant visé à l'alinéa a) qui est réputé être marié aux termes de cet alinéa, la personne à laquelle il est réputé être marié est réputée être son conjoint survivant;

c) la personne qui établit, à la satisfaction du ministre, avoir été publiquement présentée par l'ancien combattant avec qui elle résidait comme son conjoint pendant une période précédant le décès de ce dernier d'au moins:

(i) trois ans, en cas d'impossibilité pour eux de se marier par suite de l'existence d'un mariage antérieur de l'un ou de l'autre,

(ii) un an, en cas de possibilité pour eux de se marier,

est réputée être le conjoint survivant de cet ancien combattant. [C'est moi qui souligne.]

Je commencerai encore par formuler une remarque relative à la forme. Dans la version de la Loi antérieure à la refonte de 1985, on pouvait lire les mots «considérée . . . comme la veuve» au lieu de «est réputée être son conjoint survivant». Le reste est identique.

Venons en maintenant au point qui nous occupe. Si l'on examine la façon dont le Parlement a jugé bon d'énoncer sa disposition déterminative et si nous prêtons une attention spéciale aux mots qu'il a employés, force nous est de conclure qu'il n'avait certainement pas comme seule intention d'ajouter un nouveau bénéficiaire à l'égard de l'allocation prévue par la Loi. S'il n'avait visé que cet ajout, il aurait facilement pu édicter que, dans certaines circonstances, la conjointe de fait ainsi que l'épouse légitime peuvent avoir droit à l'allocation. Au contraire, le Parlement a eu recours à une disposition déclarant que, pour l'application de la Loi, l'ancien combattant est réputé être marié à sa conjointe de fait et que cette dernière est réputée être son conjoint survivant lorsque celui-ci décède. À notre avis, le Parlement a ainsi clairement indiqué son intention de rendre applicable à la conjointe de fait exclusivement, dans les circonstances

2(3), applicable to the common law wife exclusively.<sup>5</sup>

Incidentally, I said previously that the Board, in their reasons, had made statements which seemed to me somewhat equivocal. This is an occasion to point out one of them. The Board asserts at one point that "under the Act two persons may meet the definition of 'widow' at a given time". This to me is not exact. If, on reading the Act and its interpretation section, one stops after coming to the definition "widow" or "surviving spouse" in subsection 2(1), one cannot bring under the definition any person other than the spouse legally married to the deceased. But then, when having carried on one reads subsection (3), one immediately realizes that, in the situation therein described, the definition of "widow" can only apply to the "common law wife". At no time and in no situation can two persons meet together under the Act, the definition of "widow".

This, I think, should be the end of the matter. However there are two other provisions which ought to be referred to because they concern the right of the surviving spouse and have been particularly relied on by the Chief Pensions Advocate. One is the entitlement provision of section 4 (formerly section 3), the other, a limitative provision contained in section 10. I reproduce the relevant part of section 4, and the whole of section 10.

<sup>5</sup> A very good example of a legislative enactment providing for an allowance payable to a common law spouse without resorting to a deeming provision such as the one we have here, is to be found precisely in this *Pension Act* referred to above. It is a long-standing provision which has been carried over in subsection 46(1) of the 1985 revised Act. It reads thus:

46. (1) A person of the opposite sex who, although not married to a member of the forces, was living with him in Canada at the time he became a member of the forces and for a reasonable time previously thereto, and, at that time, was publicly represented by him as his spouse, may, in the case of his death and in the discretion of the Commission, be awarded a pension at a rate not exceeding the rate provided for a surviving spouse in Schedule II or determined pursuant to subsection 45(3), whichever rate is applicable.

(2) The Commission may also award a pension at a rate not exceeding the rate described in subsection (1) if, in its opinion, an injustice would be done by not recognizing a person as the spouse of a member of the forces although there is no evidence that that person had been publicly represented by him as his spouse.

prévues au paragraphe 2(3), la définition de «veuve» ou de «conjoint survivant»<sup>5</sup>.

Incidentement, j'ai écrit plus haut que le Tribunal avait fait preuve d'une certaine ambiguïté dans ses motifs. Nous avons ici l'occasion d'en relever un exemple. Le Tribunal affirme, entre autres, que «... en vertu de la Loi, deux personnes peuvent correspondre à la définition de "veuve" à un moment donné». Cela me paraît inexact. Si l'on interrompt la lecture de la Loi après avoir consulté la définition de «veuve» ou de «conjoint survivant» contenue au paragraphe 2(1), il est impossible d'appliquer cette définition à une autre personne que le conjoint légalement marié à l'ancien combattant décédé. Cependant, si l'on poursuit la lecture jusqu'au paragraphe (3), l'on se rend compte que, dans la situation qui y est prévue, la définition de «veuve» ne peut s'appliquer qu'à la conjointe de fait. Quelle que soit la situation, deux personnes ne peuvent jamais, ensemble, satisfaire à la définition de «veuve» prévue à la Loi.

Ceci devrait, en l'instance, clore la question. Toutefois, il faut encore citer deux dispositions qui portent sur les droits du conjoint survivant et dont s'est particulièrement prévalu le chef avocat-conseil. Il s'agit de l'article 4 (anciennement l'article 3), lequel confère le droit à une allocation, et de la disposition limitative prévue à l'article 10. Je reproduis ici les extraits pertinents de l'article 4 et tout l'article 10.

<sup>5</sup> La *Loi sur les pensions*, que j'ai déjà mentionnée, fournit précisément un excellent exemple de mesure législative prévoyant le versement d'une allocation à un conjoint de fait autrement que par la formulation d'une disposition déterminative semblable à celle que nous examinons en l'instance. C'est une disposition qui est en vigueur depuis longtemps et qui a été retranscrite au paragraphe 46(1) de la Loi révisée de 1985. Elle est ainsi conçue:

46. (1) Une personne du sexe opposé qui, bien que non mariée à un membre des forces, vivait avec lui au Canada, lors de son enrôlement et durant une période raisonnable avant cet enrôlement et était alors publiquement reconnue par lui comme son conjoint, peut, en cas de décès de ce membre et à la discrétion de la Commission, obtenir une pension à un taux n'excédant pas celui que prévoit l'annexe II pour un conjoint survivant ou déterminé conformément au paragraphe 45(3), selon celui qui est applicable.

(2) La Commission peut aussi accorder une pension à un taux n'excédant pas celui qui est décrit au paragraphe (1), si elle est d'avis qu'une injustice serait commise en ne reconnaissant pas une personne comme étant le conjoint d'un membre des forces, bien qu'il n'existe pas de preuve que cette personne ait été publiquement reconnue par lui comme son conjoint.



4. (1) Subject to this Act, an allowance is payable to

(b) any female person who is a veteran or widow and who has attained the age of fifty-five years, . . .

10. (1) Subject to subsection (2), no allowance shall be paid to the surviving spouse of a veteran unless the spouse was residing with, maintaining or being maintained by the veteran at the time of his death.

(2) The Minister may exempt any surviving spouse from the operation of subsection (1) in any case where the Minister deems it just and reasonable to do so.

The applicant would see in the word “any” used in paragraph 4(1)(b) (“*toute*” in the French version) an indication that more than one widow could be entitled at the same time. This is simply not the way I read the text. The phrase is not “any widow”, it is rather “any female person who is a . . . widow”. And we already know that in the case where there is a common law wife in the conditions prescribed in paragraph 2(3), she is deemed to be the widow. As to section 10, I will simply say, with respect, that I fail to see how it may have any bearing on the issue. It is quite obvious that the section does not apply to a “deemed spouse” under paragraph 2(3), nor does it contemplate a situation where there would be both a common law wife and a legal wife, since it would certainly not have been a question of “residence”. This is clearly, as I read it, a limitative provision applicable to a legal wife who actually fits the definition of “widow” in paragraph 2(1) because there is no common law wife in the conditions set by subsection 2(3).

Here another of these equivocal statements in the Board’s reasons should be mentioned. “Residency with the veteran immediately prior to his death” said the Board “is the paramount requirement for a widow to receive an allowance”. The Board surely did not mean to contradict the section they were then considering, namely section 10. What they surely meant to say is that residency was seen by Parliament as paramount since it was the basic condition for a common law wife to be deemed the “widow” under the Act and thereby

4. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, une allocation est payable aux personnes suivantes qui résident au Canada:

a b) toute personne de sexe féminin qui est un ancien combattant ou une veuve et qui a atteint l’âge de cinquante-cinq ans;

10. (1) Sous réserve du paragraphe (2), aucune allocation ne peut être versée au conjoint survivant d’un ancien combattant, sauf si, lors du décès, il résidait avec ce dernier, celui-ci subvenait à ses besoins ou le conjoint survivant subvenait aux besoins de ce dernier.

(2) Le ministre peut exempter un conjoint survivant de l’application du paragraphe (1) dans tout cas où il estime juste et raisonnable de le faire.

c Le requérant veut voir dans l’emploi du mot «*any*» à l’alinéa 4(1)b) («*toute*» dans la version française) l’indication du fait que plus d’une veuve peut avoir droit en même temps à l’allocation. Ce n’est tout simplement pas ainsi qu’il faut interpréter le texte. d La phrase ne dit pas «*toute veuve*», mais plutôt «*toute personne de sexe féminin qui est . . . une veuve*»; et nous savons déjà que s’il y a une conjointe de fait et que les conditions énoncées au paragraphe 2(3) sont satisfaites, celle-ci est réputée être la veuve. Pour ce qui est de l’article 10, je me contenterai de dire, en toute déférence, que je ne vois pas quel rapport il a avec l’affaire en l’instance. Il est assez évident que cet article ne s’applique pas à une personne «*réputée conjointe*» par application du paragraphe 2(3), pas plus qu’il ne vise la situation où nous serions en présence d’une conjointe de fait et d’une épouse légitime, car alors il ne s’agirait certainement pas d’une question de «*résidence*». À mon avis, cet article est clairement une disposition limitative qui vise une épouse légitime à laquelle la définition de «*veuve*» énoncée au paragraphe 2(1) est applicable parce qu’il n’y a pas de conjointe de fait qui satisfasse h aux conditions prévues au paragraphe 2(3).

Nous en venons maintenant à une autre affirmation ambiguë qu’il faut relever. Le Tribunal affirme : «*La résidence avec l’ancien combattant immédiatement avant son décès est la condition la plus importante pour qu’une veuve reçoive une allocation.*» Le Tribunal n’avait certainement pas l’intention de contredire l’article qu’il examinait, c’est-à-dire l’article 10. Sûrement, ce qu’a voulu dire le Tribunal, c’est que le Parlement a considéré comme prépondérant le critère de résidence parce que c’est la condition fondamentale qui fait que la

become eligible to benefits, and it was a significant, although not exclusive, requirement for a legal wife to which the definition of widow was still applicable, to remain entitled to benefits.

This is how I read the Act. It will be seen, at the end of this tedious but inevitable semantic review of all of the relevant provisions of the Act that, as I said at the outset, my reading of the legislation does not substantially differ from that of the Board. It may appear to some unfortunate that such a deserving candidate as a legal wife be, not only preferred but, ousted by a mere common law wife. This is however a reaction which is certainly not warranted in all cases, but in any event it is not for this Court nor the Board to question the wisdom of Parliament.

I would confirm the interpretation adopted by the Board and dismiss the application.

HEALD J.A.: I concur.

MACGUIGAN J.A.: I concur.

conjointe de fait est réputée être la «veuve» au sens de la Loi et qu'elle peut recevoir l'allocation, et parce que c'est une exigence importante, quoique non exclusive, imposée à l'égard du droit d'une épouse légitime à qui s'applique encore la définition de veuve, de toucher l'allocation.

C'est ainsi que j'interprète la Loi. Il appert, à la fin de cette fastidieuse mais inévitable analyse sémantique des dispositions pertinentes de cette Loi, que cette interprétation n'est pas substantiellement différente de celle du Tribunal, comme d'ailleurs je l'avais affirmé en commençant. D'aucuns pourront trouver malheureux qu'une simple conjointe de fait puisse être préférée à une candidate aussi méritante que l'épouse légitime et puisse même déposséder celle-ci. Cette réaction n'est certainement pas toujours justifiée, mais, quoi qu'il en soit, il n'appartient ni à la Cour ni au Tribunal de remettre en question la sagesse du Parlement.

Nous confirmons donc l'interprétation retenue par le Tribunal et rejetons la requête.

LE JUGE HEALD, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE MACGUIGAN, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.