

A-132-87

A-132-87

**Attorney General of Canada (Applicant)**

v.

**David J. Vincer (Respondent)**

INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. VINCER

Court of Appeal, Pratte, Marceau and Stone JJ.—  
St. John's, Newfoundland, September 1; Ottawa,  
December 1, 1987.

*Judicial review — Applications to review — Ad hoc Committee set up under Family Allowances Act, 1973 to review refusal of father's application for one half of family allowance benefits, challenging constitutionality of legislation — Decision set aside — Committee not court notwithstanding power to finally dispose of case — Merely oversees administrative process — Jurisdiction conferred by statute, not Charter — Act not conferring power to pay benefits as claimed — Interpretation of "court" in Charter, s. 24 in Re Nash and The Queen disagreed with — No distinction between declaring legislation unconstitutional, and forming opinion as to invalidity and acting thereon — Although no express limitations on authority, inherent restriction in constitution that control over legal validity of legislation within exclusive jurisdiction of judiciary.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Enforcement — Review Committee set up under Family Allowances Act, 1973 not "court of competent jurisdiction" under Charter, s. 24 — Statute, not Charter, conferring jurisdiction — Interpretation of "court" in Charter, s. 24 in Re Nash and The Queen disagreed with.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Equality rights — Distinction created by Family Allowances Act, 1973 and Regulations between men and women not amounting to discrimination — Justified by disparity of income between husbands and wives.*

*Construction of statutes — Bilingual legislation — Interpretation of "court" in Charter, s. 24 — Whether use of "tribunal" in French version giving "court" broad meaning — Re Nash and The Queen, wherein internal disciplinary panel found to be court of competent jurisdiction, disagreed with — Meaning ascribed to word in one version should not exceed scope of corresponding word in other version.*

This is an application to set aside a decision of a Review Committee set up under the *Family Allowances Act, 1973*. Pursuant to a separation agreement, the respondent and his wife have joint custody of their children who reside with each

**Procureur général du Canada (requérant)**

c.

**David J. Vincer (intimé)**

RÉPERTORIÉ: CANADA (PROCURÉUR GÉNÉRAL) c. VINCER

Cour d'appel, juges Pratte, Marceau et Stone—St.  
John's (Terre-Neuve), 1<sup>er</sup> septembre; Ottawa, 1<sup>er</sup>  
décembre 1987.

*Contrôle judiciaire — Demandes d'examen — Un comité ad hoc constitué en vertu de la Loi de 1973 sur les allocations familiales pour réviser le rejet d'une demande présentée par un père pour obtenir la moitié des allocations familiales a contesté la constitutionnalité de certaines dispositions législatives — Décision annulée — Le comité n'est pas un tribunal même s'il est investi du pouvoir de trancher l'affaire de façon définitive — Il ne fait que surveiller le système administratif — Le comité reçoit sa compétence de la Loi, non de la Charte — La Loi ne confère pas le pouvoir de verser des allocations ainsi que le demandait l'intimé — L'interprétation donnée au terme «court» de la version anglaise de l'art. 24 de la Charte dans Re Nash and The Queen est désapprouvée — Il n'existe pas de différence entre le fait de déclarer que les dispositions législatives visées sont inconstitutionnelles et le fait de se former une telle opinion et d'agir sur le fondement de celle-ci — Bien que le pouvoir du comité ne fasse l'objet d'aucune limitation expresse, il existe des restrictions inhérentes à la Constitution qui confèrent de façon exclusive au pouvoir judiciaire la compétence d'apprécier la légalité des dispositions législatives.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Recours — Un comité de révision constitué en vertu de la Loi de 1973 sur les allocations familiales n'est pas une «court of competent jurisdiction» («tribunal compétent») au sens de l'art. 24 de la Charte — C'est la Loi, non la Charte, qui confère sa compétence au comité — L'interprétation donnée au terme «court» de la version anglaise de l'art. 24 de la Charte dans Re Nash and The Queen est désapprouvée.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — La distinction établie par la Loi de 1973 sur les allocations familiales et son Règlement entre les hommes et les femmes n'est pas discriminatoire — Elle est justifiée par l'existence d'un écart entre les revenus des époux et ceux des épouses.*

*Interprétation des lois — Législation bilingue — Interprétation du terme «court» de la version anglaise de l'art. 24 de la Charte — L'utilisation du terme «tribunal» dans la version française confère-t-il un sens large au terme «court» de la version anglaise? — La décision Re Nash and The Queen, dans laquelle un comité disciplinaire interne a été considéré comme une «court of competent jurisdiction», est désapprouvée — Le sens attribué à un terme donné dans une version ne devrait pas excéder la portée du terme correspondant dans l'autre version.*

La présente demande vise l'annulation d'une décision d'un comité de révision établi conformément à la *Loi de 1973 sur les allocations familiales*. Suivant une entente de séparation, l'intimé et sa femme ont la garde conjointe de leurs enfants, qui

parent an equal amount of time. The respondent's application to receive half the family allowance benefit was refused by the Department. The Review Committee found in favour of the respondent on the ground that the Act and Regulations violated the Charter. The issue is whether an administrative tribunal established as the ultimate level of an administrative process, is entitled, in considering a claim, to question the constitutionality of the legislative enactments it is to apply.

*Held*, the application should be allowed.

*Per Marceau J.*: The Review Committee does not have the status of a court. It was submitted that since the Review Committee had full power and authority to dispose of the case in last resort, it was, for the purpose of interpreting and implementing the rights and freedoms guaranteed by the Constitution, a "court of competent jurisdiction" within section 24 of the Charter where "court" is used in a loose sense as appears from its translation as "*tribunal*" in the French version. The Charter does not by itself confer jurisdiction on any court. The jurisdiction of a statutory body must be found in a statute, and must extend to the subject-matter, parties and the remedy sought. Family allowance benefits are payable to the mother unless she is dead or the father has custody of the child. Thus, the statute does not confer the power to pay the benefits as claimed. The reasoning in *Re Nash and The Queen*, a Newfoundland Provincial Court decision, wherein an internal disciplinary panel was found to be a court of competent jurisdiction within section 24 of the Charter, could not be agreed with. There, "court" was given a broad meaning in light of the use of "*un tribunal*" in the French version of section 24. In construing bilingual legislation, a word should not be given a meaning that the corresponding word in the other version cannot bear. The fact that the words "court" and "tribunal" in the English legal language have acquired a meaning which does not correspond to that attributed normally to the French words "*cour*" and "*tribunal*" may not have been considered.

There is no distinction between declaring the enactments to be unconstitutional and forming such an opinion and acting accordingly.

Finally, although there are no express restrictions on the matters the Committee may consider in deciding cases brought before it, there are certain restrictions inherent in our Constitution which need not be expressly stated whenever they apply. One of these is that the judiciary has exclusive control over the legal validity of legislation. Sometimes it is difficult to determine whether a particular tribunal has been accorded that status, but the Review Committee has none of the attributes of a judicial body.

résident pendant un temps égal avec chacun des parents. La demande de l'intimé sollicitant la moitié des allocations familiales a été refusée par le Ministère. Le comité de révision a rendu une décision en faveur de l'intimé sur le fondement que la Loi et le Règlement contrevenaient à la Charte. La question en litige est celle de savoir si un tribunal administratif établi comme instance ultime au sein d'un processus administratif a le droit, lorsqu'il examine une demande, de mettre en doute la constitutionnalité des dispositions législatives qu'il a pour mandat d'appliquer.

*Jugement*: la demande devrait être accueillie.

Le juge Marceau: Le statut du comité de révision n'est pas celui d'un tribunal. Il a été soutenu que le comité de révision, étant pleinement habilité et possédant toute l'autorité voulue pour trancher l'affaire en dernier ressort, était, aux fins de l'interprétation et de la mise en application des droits et libertés garantis par la Constitution, une "*court of competent jurisdiction*" (tribunal compétent) au sens donné à cette expression dans la version anglaise de l'article 24 de la Charte, où le mot "*court*" serait utilisé dans un sens large, comme en ferait foi sa traduction par le terme "tribunal" dans la version française de cet article. La Charte ne confère par elle-même aucune compétence à quelque cour ou tribunal que ce soit. La compétence d'un organisme statutaire doit être définie par une loi et doit s'étendre à l'objet de la demande, aux parties intéressées et au redressement sollicité. Les allocations familiales doivent être versées à la mère à moins que celle-ci ne soit morte ou que le père ait la garde de l'enfant. En conséquence, la Loi ne confère pas le pouvoir de verser les allocations ainsi que le demandait l'intimé. Le raisonnement suivi dans *Re Nash and The Queen*, une décision de la Cour provinciale de Terre-Neuve statuant qu'un comité disciplinaire interne constituait une "*court of competent jurisdiction*" (tribunal compétent) au sens de l'article 24 de la Charte, ne peut être approuvée. Dans cette décision, un sens large a été donné au terme "*court*" de la version anglaise de l'article 24 à la lumière de l'emploi des termes "un tribunal" dans la version française de cet article. Dans l'interprétation de dispositions législatives bilingues, un terme donné ne saurait recevoir une signification qui ne conviendrait pas au terme correspondant dans l'autre version. Le fait que les termes anglais "*court*" et "*tribunal*" ont acquis une signification qui ne correspond pas à celle normalement attribuée aux termes français "*cour*" et "*tribunal*" n'a peut-être pas été pris en considération.

Il n'existe pas de différence entre le fait de déclarer que les dispositions législatives visées sont inconstitutionnelles et le fait de se former une telle opinion et d'agir sur le fondement de celle-ci.

Finalement, bien que le comité ne se voit imposer aucune restriction expresse au sujet des questions qu'il peut examiner lorsqu'il tranche les affaires qui ont été portées devant lui, il existe certaines restrictions inhérentes à notre Constitution qui n'ont pas besoin d'être énoncées expressément dès qu'elles s'appliquent. Une de ces restrictions veut que le contrôle de la validité juridique des dispositions législatives soit exclusivement réservée au pouvoir judiciaire. Il est parfois difficile de déterminer si un tribunal particulier s'est vu attribuer un tel statut, mais le comité de révision ne possède aucun des attributs d'un organisme judiciaire.

*Per Stone J.*: The Review Committee's mandate is limited by the Act and Regulations to reviewing the decision that no allowance is payable. It does not have the power to determine that Charter rights have been infringed, or to grant a remedy under subsection 24(1). *Zwarich v. Canada (Attorney General)* is distinguishable because there the umpire, who was determining a question of law, qualified by being a sitting or former judge. Here, the members of the Review Committee hold no special qualifications to deal with a legal question of such fundamental importance.

*Per Pratte J.* (concurring in the result): Although the Act and Regulations create a distinction between men and women, it does not amount to discrimination because the distinction is justified by the obvious disparity of income between husbands and wives.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 15, 24.
- Canadian Human Rights Act*, S.C. 1976-77, c. 33.
- Constabulary Act*, R.S.N. 1970, c. 58.
- Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1).
- Family Allowances Act*, 1973, S.C. 1973-74, c. 44, ss. 7(1), 15.
- Family Allowances Regulations*, C.R.C., c. 642, ss. 9(1), 17, 19(1), 23(2).
- Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.
- Immigration Act*, 1976, S.C. 1976-77, c. 52.
- Official Languages Act*, R.S.C. 1970, c. O-2, s. 8(2).
- Unemployment Insurance Act*, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48, ss. 92(1) (as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 158, s. 55), (1.1) (as am. by S.C. 1976-77, c. 54, s. 55), (1.2) (as am. *idem*), (1.3) (as am. *idem*), (1.4) (as am. *idem*), 96 (as am. *idem*, s. 56).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### NOT FOLLOWED:

*Re Nash and The Queen* (1982), 70 C.C.C. (2d) 490 (Nfld. Prov. Ct.).

##### DISTINGUISHED:

*Law v. Solicitor General of Canada*, [1985] 1 F.C. 62 (C.A.); *Zwarich v. Canada (Attorney General)*, [1987] 3 F.C. 253 (C.A.).

Le juge Stone: Le mandat du comité de révision est limité par la Loi et le Règlement à la révision d'une décision selon laquelle aucune allocation n'est payable. Il n'est pas habilité à décider si les droits inscrits dans la Charte ont été violés, ou à accorder un redressement en vertu du paragraphe 24(1). L'arrêt *Zwarich c. Canada (Procureur général)* peut être distingué en ce que la qualité de juge ou d'ancien juge était une condition de la nomination du juge-arbitre statuant sur une question de droit dans cette affaire. En l'espèce, les membres du comité de révision ne possèdent aucune qualité particulière leur permettant de trancher une question juridique d'une importance aussi fondamentale.

Le juge Pratte (motifs concourants): Bien que la Loi et le Règlement établissent une distinction entre les hommes et les femmes, ils ne créent pas de discrimination puisque cette distinction est justifiée par l'existence d'un écart évident entre les revenus des époux et ceux des épouses.

#### 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, chap. 11 (R.-U.), art. 15, 24.
- Constabulary Act*, R.S.N. 1970, chap. 58.
- Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, chap. 33.
- Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, appendice II, n° 5] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1).
- Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72, chap. 48, art. 92(1) (mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 158, art. 55), (1.1) (mod. par S.C. 1976-77, chap. 54, art. 55), (1.2) (mod., *idem*), (1.3) (mod., *idem*), (1.4) (mod., *idem*), 96 (mod., *idem*, art. 56).
- Loi de 1973 sur les allocations familiales*, S.C. 1973-74, chap. 44, art. 7(1), 15 (mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 47, art. 53).
- Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 28.
- Loi sur les langues officielles*, S.R.C. 1970, chap. O-2, art. 8(2).
- Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, chap. 52.
- Règlement sur les allocations familiales*, C.R.C., chap. 642, art. 9(1), 17, 19(1), 23(2).

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION NON SUIVIE:

*Re Nash and The Queen* (1982), 70 C.C.C. (2d) 490 (C.P.T.-N.).

##### DISTINCTION FAITE AVEC:

*Law c. Solliciteur général du Canada*, [1985] 1 C.F. 62 (C.A.); *Zwarich c. Canada (Procureur général)*, [1987] 3 C.F. 253 (C.A.).

## REFERRED TO:

*Attorney General v British Broadcasting Corpn*, [1980] 3 All ER 161 (H.L.); *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863; *Moore v. B.C. (Govt.)* (1986), 4 B.C.L.R. (2d) 247 (S.C.); *Théberge (J.R.) Liée v. Syndicat National des Employés de l'Aluminium d'Arvida Inc. et al.*, [1966] S.C.R. 378.

## AUTHORS CITED

Pépin, Gilles. «La compétence des cours inférieurs et des tribunaux administratifs de stériliser, pour cause d'invalidité ou d'ineffectivité, les textes législatifs et réglementaires qu'ils ont mission d'appliquer» (1987), 47 R. du B. 509.

## COUNSEL:

*Bruce S. Russel* for applicant.  
*Gregory W. Dickie* for respondent.

## SOLICITORS:

*Deputy Attorney General of Canada* for applicant.  
*White, Ottenheimer & Green*, St. John's, Newfoundland, for respondent.

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

PRATTE J. (*concurring in the result*): Like my brothers Marceau J. and Stone J., but for a different reason, I would grant this section 28 [*Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] application and set aside the decision of the Review Committee.

While I acknowledge the force of my brothers' reasoning, I am not yet ready to concede that I was wrong when I said, in *Zwarich v. Canada (Attorney General)*<sup>1</sup>, that all tribunals may, not only construe the statutory provisions that they have to apply but also determine their constitutional validity. However, I do not have, for the purposes of this case, to discuss this problem since I am of opinion that the Review Committee was wrong in deciding that subsection 7(1) of the *Family Allowances Act, 1973* [S.C. 1973-74, c. 44] and paragraph 9(1)(b) of the Regulations

## DÉCISIONS CITÉES:

*Attorney General v British Broadcasting Corpn*, [1980] 3 All ER 161 (H.L.); *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863; *Moore v. B.C. (Govt.)* (1986), 4 B.C.L.R. (2d) 247 (C.S.); *Théberge (J.R.) Liée v. Syndicat National des Employés de l'Aluminium d'Arvida Inc. et al.*, [1966] R.C.S. 378.

## DOCTRINE

Pépin, Gilles. «La compétence des cours inférieurs et des tribunaux administratifs de stériliser, pour cause d'invalidité ou d'ineffectivité, les textes législatifs et réglementaires qu'ils ont mission d'appliquer» (1987), 47 R. du B. 509.

## AVOCATS:

*Bruce S. Russel* pour le requérant.  
*Gregory W. Dickie* pour l'intimé.

## PROCUREURS:

*Le sous-procureur général du Canada* pour le requérant.  
*White, Ottenheimer & Green*, St. John's (Terre-Neuve), pour l'intimé.

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

LE JUGE PRATTE (*motifs concordants quant au résultat*): Comme mes collègues le juge Marceau et le juge Stone, mais pour un motif différent, j'accueillerais la demande fondée sur l'article 28 [*Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10] en l'espèce et j'annulerais la décision du comité de révision.

Bien que je reconnaisse la force du raisonnement tenu par mes collègues, je ne suis pas prêt à concéder que j'ai eu tort de dire, dans l'arrêt *Zwarich c. Canada (Procureur général)*<sup>1</sup>, que tous les tribunaux peuvent non seulement interpréter les dispositions des lois qu'ils doivent appliquer mais encore déterminer si ces dispositions sont valides sur le plan constitutionnel. Je n'ai toutefois pas à discuter de ce problème pour les fins de la présente espèce, étant d'avis que le comité de révision s'est trompé en décidant que le paragraphe 7(1) de la *Loi de 1973 sur les allocations familiales* [S.C.

<sup>1</sup> [1987] 3 F.C. 253 (C.A.).

<sup>1</sup> [1987] 3 C.F. 253 (C.A.).

[*Family Allowances Regulations*, C.R.C., c. 642]<sup>2</sup> contravened 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.)].

Clearly those provisions make a distinction between women and men; clearly they treat women more favourably than men. However, in order for section 15 to be contravened, it is necessary that this distinction be unfair and unreasonable; otherwise it does not amount to discrimination. This is not the case here since the statistics filed by the applicant show that the distinction between women and men that is made by the provisions in question is fully justified by the obvious disparity of income between husbands and wives.

I would for this reason allow the section 28 application, set aside the decision under attack and refer the matter back to the Committee in order that it be decided on the basis that subsection 7(1) of the *Family Allowances Act, 1973* and paragraph 9(1)(b) of the *Family Allowances Regulations* have been validly enacted.

\* \* \*

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

MARCEAU J.: The decision under attack in this section 28 application was made by a Review Committee established pursuant to the *Family Allowances Act, 1973*, S.C. 1973-74, c. 44 (the Act) and the Regulations enacted thereunder.

<sup>2</sup>7. (1) Where payment of a family allowance is approved, the allowance shall, in such manner and at such times as are prescribed, be paid to the female parent, if any, or to such parent or other person or such agency as is authorized by or pursuant to the regulations to receive it.

9. (1) Where payment of a family allowance is approved, the allowance shall be paid to the male parent where

- (a) there is no female parent; or
- (b) the female parent and male parent are living separate and apart and the male parent has, in fact, custody of the child.

1973-74, chap. 44] et l'alinéa 9(1)b) du Règlement [*Règlement sur les allocations familiales*, C.R.C., chap. 642]<sup>2</sup> violaient 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, chap. 11 (R.U.)].

Il est clair que les dispositions en cause établissent une distinction entre les femmes et les hommes: elles sont nettement plus favorables aux femmes qu'aux hommes. Toutefois, pour qu'il soit contrevenu à l'article 15, il est nécessaire que la distinction établie soit injuste et déraisonnable; sinon, il n'y a point de discrimination. Ce n'est pas le cas en l'espèce puisque les statistiques déposées par le requérant établissent que la distinction entre les femmes et les hommes qui est faite dans les dispositions en cause est entièrement justifiée par l'existence d'un écart évident entre les revenus des époux et ceux des épouses.

Pour ce motif, j'accueillerais la demande fondée sur l'article 28, j'annulerais la décision attaquée et je renverrais la question devant le comité pour qu'il en soit décidé en tenant pour acquis que le paragraphe 7(1) de la *Loi de 1973 sur les allocations familiales* ainsi que l'alinéa 9(1)b) du *Règlement sur les allocations familiales* ont été valablement édictés.

f

\* \* \*

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

LE JUGE MARCEAU: La décision attaquée par la présente demande fondée sur l'article 28 a été rendue par un comité de révision établi conformément à la *Loi de 1973 sur les allocations familiales*, S.C. 1973-74, chap. 44 (la Loi) et au Règle-

<sup>2</sup>7. (1) Lorsque le versement d'une allocation familiale est approuvé, celle-ci doit être versée, de la manière et aux époques prescrites, au parent de sexe féminin, le cas échéant, ou au parent ou autre personne ou à l'organisme qui est autorisé à la recevoir par les règlements ou en vertu de ceux-ci.

9. (1) Lorsque le versement d'une allocation familiale est approuvé, le versement doit être effectué au parent de sexe masculin

- a) s'il n'y a pas de parent de sexe féminin; ou
- b) si les parents vivent séparés de corps et de biens et que le parent de sexe masculin a la garde de l'enfant.

Such review committee is a tribunal to which a person whose claim for allowances has been denied by officials of the Department of National Health and Welfare (the Department) may appeal for redress. Comprised of three members of no special qualifications (one selected by the relevant regional director of the Department, one by the claimant and the third, the chairman, by the first two members) the Committee has the power to confirm or vary, rescind or amend the ruling appealed from.<sup>3</sup>

The facts which led to the impugned decision are quite simple and may be stated briefly. The respondent separated from his wife in February 1985. The separation was governed by an agreement providing that the two dependant children of the marriage were to be under the joint custody and control of both spouses. The mutual understanding was that the children would reside with each parent an equal amount of time. Relying on

<sup>3</sup> The pertinent section of the *Family Allowances Act, 1973* is section 15 and those of the Regulations enacted under the Act are section 17 and subsection 19(1). These enactments read as follows:

15. Where any person, department, agency or institution is dissatisfied with a decision made under this Act that no allowance is payable to him or it, that person, department, agency or institution may appeal against the decision to a tribunal to be established and conducted in accordance with the regulations, and the tribunal may confirm or vary the decision so made and, upon application made to it by the person, department, agency or institution or the Minister based on evidence not previously considered, it may rescind or amend any decision made by it.

17. Where the Regional Director receives a notice of appeal pursuant to section 16, he shall establish a tribunal consisting of

- (a) one member who shall be appointed by the Regional Director;
- (b) one member who shall be appointed by the appellant; and
- (c) one member who shall be appointed by the members referred to in paragraphs (a) and (b).

19. (1) When the Regional Director and the appellant have each appointed a member to the Review Committee, the secretary shall request those members to appoint a third member who shall be Chairman of the Review Committee.

ment édicté en vertu de celle-ci. Un tel comité de révision est un tribunal devant lequel une personne dont la demande d'allocations a été rejetée par des fonctionnaires du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (le Ministère) peut interjeter appel pour obtenir un redressement. Composé de trois membres ne possédant aucune qualification particulière (un de ceux-ci est sélectionné par le directeur régional concerné du Ministère, un autre est choisi par le requérant et le troisième, le président, est nommé par les deux autres membres), ce comité est habilité à confirmer ou à modifier (*vary*) ainsi qu'à infirmer ou à modifier (*amend*) la décision portée en appel<sup>3</sup>.

Les faits qui ont conduit à la décision attaquée sont assez simples et peuvent s'énoncer brièvement. L'intimé s'est séparé de sa femme en février 1985. Cette séparation était régie par une entente prévoyant que les deux enfants à charge du ménage seraient placés sous la garde et l'autorité conjointe des deux époux. Il était convenu que les enfants résideraient pendant un temps égal avec chacun des parents. Invoquant la charge qu'il avait

<sup>3</sup> L'article pertinent de la *Loi de 1973 sur les allocations familiales* est son article 15 [mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 47, art. 53], tandis que les dispositions pertinentes du Règlement édicté en vue de l'application de cette Loi en sont l'article 17 et le paragraphe 19(1). Ces dispositions législatives sont ainsi libellées:

15. Une personne, un ministère, département, organisme ou établissement, qui n'est pas satisfait d'une décision rendue en vertu de la présente loi selon laquelle aucune allocation ne leur est payable, peut interjeter appel de la décision devant un tribunal qui doit être créé et fonctionner conformément aux règlements; le tribunal peut confirmer ou modifier la décision ainsi rendue et, sur une demande que lui présente la personne, le ministère, le département, l'organisme ou l'établissement ou le Ministre et qui s'appuie sur une preuve qui n'a pas été examinée auparavant, infirmer ou modifier toute décision qu'il a rendue.

17. Lorsque le directeur régional reçoit un avis d'appel conformément à l'article 16, il doit créer un tribunal formé

- a) d'un membre nommé par le directeur régional;
- b) d'un membre nommé par l'appellant; et
- c) d'un membre nommé par les membres désignés en vertu des alinéas a) et b).

19. (1) Lorsque le directeur régional et l'appellant ont chacun nommé un membre au comité de révision, le secrétaire doit demander aux deux membres désignés d'en nommer un troisième qui présidera le comité de révision.

the responsibility he had thus assumed, the respondent filed an application with the Department claiming half of the amounts payable pursuant to provisions of the Act with respect to the two children. The application was refused on the ground that a family allowance is not divisible and is normally payable to the mother, the father being eligible to receive it only in exceptional and very precise circumstances, that being so by virtue of subsection 7(1) of the Act and section 9 of the Regulations, which read as follows:

7. (1) Where payment of a family allowance is approved, the allowance shall, in such manner and at such times as are prescribed, be paid to the female parent, if any, or to such parent or other person or such agency as is authorized by or pursuant to the regulations to receive it.

9. (1) Where payment of a family allowance is approved, the allowance shall be paid to the male parent where

- (a) there is no female parent; or
- (b) the female parent and male parent are living separate and apart and the male parent has, in fact, custody of the child.

As to the impugned decision itself, which was rendered by the Review Committee set up to consider the claim at the request of the respondent, it was expressed quite succinctly in a text which ought to be reproduced integrally. It read thus:

#### DECISION OF REVIEW COMMITTEE AND REASONS

The Review Committee finds in favour of Mr. David Vincer, for the following reasons:

The Family Allowance Act, Chapter 44, S.C. 1973, Section 7.1 and Section 9.1 of the Family Allowance Regulations appear to be in violation of the Canadian Charter of Rights and also the Canadian Human Rights Act, Chapter 33, S.C. 1976-77, Section 2; 3.(1) and 63.(1).

It is the recommendation of the Review Committee that Section 7(1) of the Family Allowance Act, 1973 and Section 9.(1) of the Family Allowance Regulations be reviewed to enable proper accommodation of Mr. Vincer's case and such similar cases that may, from time to time, arise.

The decision as formulated raised, on its face, an obvious problem of form and characterization. One was entitled to ask if it was in fact a genuine decision subject to review. The Court was urged,

ainsi assumée, l'intimé a déposé auprès du Ministère une demande sollicitant la moitié des montants payables en vertu des dispositions de la Loi à l'égard des deux enfants. Cette demande a été rejetée au motif qu'une allocation familiale n'est pas divisible et est normalement payable à la mère, le paragraphe 7(1) de la Loi ainsi que l'article 9 du Règlement ne rendant le père susceptible de devenir allocataire que dans des circonstances exceptionnelles et très précises. Ces dispositions portent:

7. (1) Lorsque le versement d'une allocation familiale est approuvé, celle-ci doit être versée, de la manière et aux époques prescrites, au parent de sexe féminin, le cas échéant, ou au parent ou autre personne ou à l'organisme qui est autorisé à la recevoir par les règlements ou en vertu de ceux-ci.

9. (1) Lorsque le versement d'une allocation familiale est approuvé, le versement doit être effectué au parent de sexe masculin

- a) s'il n'y a pas de parent de sexe féminin; ou
- b) si les parents vivent séparés de corps et de biens et que le parent de sexe masculin a la garde de l'enfant.

En ce qui a trait à la décision attaquée elle-même, une décision qui a été rendue par le comité de révision établi à la demande de l'intimé pour examiner sa réclamation, elle a été énoncée de façon assez succincte dans un texte qu'il vaut la peine de citer intégralement. Elle était rédigée dans les termes suivants:

#### [TRADUCTION] DÉCISION ET MOTIFS DE DÉCISION DU COMITÉ DE RÉVISION

Le comité de révision donne gain de cause à M. David Vincer pour les motifs suivants:

Le paragraphe 7(1) de la Loi sur les allocations familiales, chapitre 44, S.C. 1973 ainsi que le paragraphe 9(1) du Règlement sur les allocations familiales apparaissent contrevenir à la Charte canadienne des droits ainsi qu'à l'article 2 et aux paragraphes 3(1) et 63(1) de la Loi canadienne sur les droits de la personne, chapitre 33, S.C. 1976-77.

Le comité de révision recommande que le paragraphe 7(1) de la Loi de 1973 sur les allocations familiales ainsi que le paragraphe 9(1) du Règlement sur les allocations familiales soient révisées afin que des dispositions appropriées puissent être arrêtées pour régir l'affaire mettant en cause M. Vincer ainsi que les affaires similaires qui pourront, de temps à autre, se présenter.

Libellée comme elle l'était, la décision qui précède présentait, à sa lecture même, un problème évident quant à sa forme et à son caractère. L'on était en droit de se demander si elle constituait en

however, by both counsel to draw an intention on the part of the Committee to dispose finally of the appeal before it from the phrase "the Review Committee finds in favour of [the respondent]", and to interpret the *ratio* of that final disposition as being a finding that subsection 7(1) of the Act and section 9 of the Regulations were "in violation of" the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.<sup>4</sup> But then another difficulty emerged: was the Review Committee entitled to conclude that there was a Charter violation and on the sole basis of that finding to render in favour of the respondent and direct that his application be accepted.

The possibility that the Committee might have lacked jurisdiction to find as it did was not alluded to by counsel in their written argument. Both had taken for granted that the question had been settled by recent decisions, a position firmly sustained by counsel for the respondent but partly abandoned by counsel for the applicant in the supplementary written arguments they later submitted with leave of the Court. These recent decisions which were seen by counsel as having disposed of the difficulty were: a) *Law v. Solicitor General of Canada*, [1985] 1 F.C. 62, a decision of this Court which held that the Immigration Appeal Board appointed under the *Immigration Act, 1976* [S.C. 1976-77, c. 52] is a court of competent jurisdiction within the contemplation of subsection 24(1) of the Charter; b) *Zwarich v. Canada (Attorney General)*, [1987] 3 F.C. 253, another decision of this Court, in which was made a statement [at page 255] to the effect that an Umpire and a Board of Referees under the *Unemployment Insurance Act, 1971* [S.C. 1970-71-72, c. 48] were

<sup>4</sup> It should be added here that at the outset, the Court had also been asked to ignore the reference in the decision to the *Canadian Human Rights Act* [S.C. 1976-77, c. 33], both counsel acknowledging that the Canadian Human Rights Commission was the proper forum to deal with a possible breach of the *Canadian Human Rights Act* which, in fact, it had already done in another but similar context.

fait une véritable décision assujettie à l'examen de la Cour. Les avocats des deux parties ont toutefois exhorté la Cour à conclure de la présence du membre de phrase [TRADUCTION] «le comité de révision donne gain de cause à [l'intimé]» à l'existence d'une intention du comité de statuer de façon définitive sur l'appel qui lui était soumis, et ils ont demandé à la Cour d'interpréter les motifs de cette décision finale comme une conclusion que le paragraphe 7(1) de la Loi et l'article 9 du Règlement [TRADUCTION] «contrevenaient» à la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>4</sup>. Cette façon de voir soulevait cependant une nouvelle difficulté: le comité de révision avait-il le droit de conclure qu'il était contrevenu à la Charte et, sur le fondement de cette seule conclusion, de donner gain de cause à l'intimé et d'ordonner que sa demande soit accueillie?

Les avocats, dans leurs observations écrites, n'ont même pas effleuré la possibilité que le comité ait pu ne pas être compétent à prendre la conclusion qu'il a prise. Tous deux avaient tenu pour acquis que cette question avait été tranchée par des décisions récentes, un point de vue qui a été soutenu fermement par l'avocat de l'intimé mais partiellement abandonné par l'avocat du requérant dans les observations écrites supplémentaires qu'ils ont plus tard soumises avec la permission de la Cour. Les décisions récentes que les avocats considéraient comme ayant réglé les difficultés soulevées étaient les suivantes: a) l'arrêt *Law c. Solliciteur général du Canada*, [1985] 1 C.F. 62, dans lequel cette Cour a conclu que la Commission d'appel de l'immigration constituée en vertu de la *Loi sur l'immigration de 1976* [S.C. 1976-77, chap. 52] était un tribunal compétent au sens du paragraphe 24(1) de la Charte; b) l'arrêt *Zwarich c. Canada (Procureur général)*, [1987] 3 C.F. 253, une autre décision de cette Cour, dans laquelle il était déclaré [à la page 255] qu'un juge-arbitre ou

<sup>4</sup> Il devrait être ajouté, à ce point-ci, que les avocats des deux parties, au début de la présente instance, ont également demandé à la Cour de ne pas tenir compte de la mention de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* [S.C. 1976-77, chap. 33] qui est faite dans la décision précitée: ils reconnaissaient tous deux que la Commission canadienne des droits de la personne était le tribunal compétent à trancher une affaire mettant en jeu la possibilité d'une violation de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et que, en fait, cet organisme avait déjà jugé une telle question dans un contexte distinct mais semblable.



required “not only [to] construe the relevant statutes and regulations but also find whether they have been validly enacted”; and c) *Re Nash and The Queen* (1982), 70 C.C.C. (2d) 490, a judgment of the Newfoundland Provincial Court according to which an internal disciplinary panel acting under the Newfoundland *Constabulary Act* [R.S.N. 1970, c. 58] was a court of competent jurisdiction within the meaning of subsection 24(1) of the Charter having regard to the fact that the French version of subsection 24(1) uses the term “*Un tribunal*” [which] has a much broader meaning than a court [and] . . . is clearly broad enough to encompass the disciplinary panel or any other similar body” [at page 494]. I do not accept that these decisions have had the effect of putting to rest the jurisdictional issue arising and I will say why later in the course of the analysis. I suggest that we try first to define better this issue and get a more precise idea of what it really involves.

It is clear that the difficulty we are faced with is directly related to the extremely complex and much debated problem of identifying the various judicial and administrative decision-making authorities properly empowered to deal with constitutional matters. But it is also clear that for us today, in view of the type of tribunal and the nature of the constitutional matter involved, the issue is more straightforward and relatively simple.

While the notion of a “court of law” is uncertain and the reach of its ambit imprecise (as the House of Lords, in *Attorney General v British Broadcasting Corpn*, [1980] 3 All ER 161 once again had occasion to recall), surely no one would ever think of attributing to an appeal tribunal set up pursuant to the provisions of the *Family Allowances Act, 1973* the status of a “court”. In the *Law* case, *supra*, relied on by counsel, the Court was concerned with a permanent tribunal which had been given by statute the status of a “court of

un conseil arbitral agissant en vertu de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* [S.C. 1970-71-72, chap. 48] devait «non seulement interpréter les lois et les règlements applicables mais également statuer sur la validité de leur adoption»; et c) la décision rendue dans *Re Nash and The Queen* (1982), 70 C.C.C. (2d) 490, un jugement de la Cour provinciale de Terre-Neuve selon lequel un comité disciplinaire interne agissant en vertu de la *Constabulary Act* [R.S.N. 1970, chap. 58] de Terre-Neuve constituait une «*court of competent jurisdiction*» au sens de la version anglaise du paragraphe 24(1) de la Charte étant donné que la version française du paragraphe 24(1) utilise l'expression [TRADUCTION] «“Un tribunal” . . . une expression qui a un sens beaucoup plus large que le terme anglais “*court*” [et] . . . est, de façon évidente, suffisamment étendue pour viser un comité disciplinaire ou tout autre organisme similaire» [à la page 494]. Pour des motifs que j'exposerai plus loin dans le cours de la présente analyse, je n'accepte pas l'argument que les décisions qui précèdent ont eu pour effet de régler la question relative à la compétence qui est soulevée en l'espèce. Je suggère que nous tentions tout d'abord de mieux définir cette question pour avoir une idée plus précise des facteurs qu'elle met réellement en jeu.

Il est clair que la difficulté à laquelle nous faisons face est liée directement au problème extrêmement complexe et très controversé de l'identification des différentes instances décisionnelles judiciaires et administratives légalement habilitées à trancher les questions constitutionnelles. Il est cependant également clair que la question qui nous est posée aujourd'hui, considérant le type du tribunal visé et la nature de la question constitutionnelle en jeu, est fort précise et est relativement simple.

Bien que la notion de «*court of law*» soit incertaine et ait une portée imprécise (comme la Chambre des lords, dans l'arrêt *Attorney General v British Broadcasting Corpn*, [1980] 3 All ER 161 a encore eu l'occasion de le rappeler), il ne viendrait sûrement jamais à l'esprit de quiconque d'attribuer le statut de «*court*» à un tribunal d'appel établi en vertu des dispositions de la *Loi de 1973 sur les allocations familiales*. Dans l'arrêt *Law*, susmentionné, sur lequel se sont appuyés les avocats, la Cour avait affaire à un tribunal permanent

record". The situation here has nothing of the like. What we have is a simple *ad hoc* committee whose role is to oversee, in a particular case, the administrative process involved in the scheme adopted by Parliament for the awarding of family allowances.

On the other hand, the question the Review Committee took upon itself to consider was in no way related to the administrative process and its compliance with the requirements of the Charter, and it had nothing to do with assessing, for possible Charter breaches, the conduct of Department officials in giving effect to legislative enactments. The question was directed to the very constitutionality of the enactments themselves, which enactments emanated not only from a delegated authority but directly from Parliament and, being perfectly valid as to their form, were undoubtedly in force.<sup>5</sup>

With those precisions in mind, the issue to be determined can be formulated, in positive terms, as follows: is an administrative tribunal, set up as the ultimate level of an administrative process, entitled, in considering the claim put before it, to question the constitutionality of the legislative enactments it is its mission to apply? I will say without hesitation that I cannot see how the issue so formulated could be disposed of in a positive way.

It is submitted that the Review Committee had the power to confirm or vary any previous decision made by Department officials; that no formal restrictions were imposed upon it as to the matters it could consider in deciding the appeal placed before it; that in order to appreciate the legitimacy of the refusal of the respondent's claim for benefits, it had to examine whether such refusal had not

<sup>5</sup> It matters not of course that what was involved was the supremacy of the Charter and a possible case of "inoperativeness" (having as force and effect) not the separation of powers and the doctrine of *ultra vires*: the constitutionality of the enactments was no less the issue.

auquel une loi avait conféré le statut de «cour d'archives». La situation en l'espèce est entièrement différente. Nous avons affaire à un simple comité *ad hoc* dont le rôle est de superviser, dans une situation particulière, le processus administratif s'inscrivant dans le mécanisme adopté par le Parlement pour l'attribution des allocations familiales.

*a* D'autre part, la question que le comité de révision a pris sur lui-même d'examiner n'était d'aucune manière reliée au processus administratif et à son respect des exigences imposées par la Charte, et elle n'avait rien à voir avec une appréciation de la conduite des fonctionnaires du ministère visant à déterminer s'il y avait eu violation de la Charte lors de la mise à effet des dispositions législatives. Cette question visait la constitutionnalité même des dispositions qui étaient concernées, dispositions qui avaient été édictées non seulement par une autorité exerçant un pouvoir délégué mais encore directement par le Parlement lui-même et qui, étant parfaitement valides quant à leur forme, étaient indubitablement en vigueur<sup>5</sup>.

*e* Ayant à l'esprit les éclaircissements qui précèdent, la question à être tranchée peut s'énoncer positivement de la manière suivante: un tribunal administratif établi comme instance ultime au sein d'un processus administratif a-t-il le droit, lorsqu'il examine une demande qui lui est soumise, de mettre en doute la constitutionnalité des dispositions législatives qu'il a pour mandat d'appliquer? Je dirai sans hésitation que je ne puis voir comment il pourrait être répondu par l'affirmative à cette question ainsi formulée.

*f* Il est allégué que le comité de révision était habilité à confirmer ou à modifier toute décision antérieure des fonctionnaires du Ministère, qu'aucune restriction formelle n'a été imposée à cet organisme concernant les questions qu'il pourrait examiner en tranchant un appel et que le comité, pour apprécier la légitimité du rejet de la demande d'allocations de l'intimé, devait examiner la ques-

<sup>5</sup> Est évidemment sans importance le fait que fussent concernées la suprématie de la Charte et la possibilité que les dispositions visées soient inopérantes (c'est-à-dire n'aient point force de loi et ne produisent aucun effet) plutôt que la séparation des pouvoirs et la doctrine de l'excès de compétence: la constitutionnalité des dispositions visées n'en constituait pas moins la question en jeu.

created an inequality prohibited by the Charter. It is submitted also that since the Review Committee had full power and authority to dispose of the case in last resort, it was, for the purpose of interpreting and implementing the rights and freedoms guaranteed by the Constitution, a "court of competent jurisdiction" within the meaning of section 24 of the Charter where the word "court" is not used in its usual technical sense but rather in a loose sense as it appears from its translation by the word "tribunal" in the French version. It is submitted finally that the Review Committee did not purport to declare unconstitutional the enactments, something which admittedly is reserved to superior courts; it simply formed an opinion and took a view in that regard, as any tribunal must do when the decision it is called upon to make requires that this be done, as stated in the *Zwarich* decision, *supra*.

I simply see no merit in any of these submissions.

First, with respect to the submission that jurisdiction could derive directly from section 24 of the Charter, it seems now firmly established that the Charter does not by itself confer jurisdiction on any court or tribunal. (See the comments of the Supreme Court judges, albeit in a criminal law context, in *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863; see also *Moore v. B.C. (Govt.)* (1986), 4 B.C.L.R. (2d) 247 (S.C.)) As I understand it, the jurisdiction of a statutory body must be found in statute and must extend not only to the subject-matter of an application and to the parties involved therein but also to the remedy sought, and I fail to see here where the Committee would find in the statute the power to order that benefits be paid as claimed. And since the *Nash* decision, *supra*, has been relied on, I will say in passing that I respectfully disagree with its reasoning based on the use of the word "tribunal" in the French version. Indeed, I would have thought that in construing bilingual legislation a word should normally not be given in one of the versions a meaning and scope that the corresponding word in the other version cannot bear. (See subsection 8(2) of the *Official Languages Act* [R.S.C. 1970, c. O-2].)

tion de savoir si un tel refus avait créé une inégalité interdite par la Charte. Il est également soutenu que le comité de révision, étant pleinement habilité et possédant toute l'autorité voulue pour trancher l'affaire en dernier ressort, était, aux fins de l'interprétation et de la mise en application des droits et libertés garantis par la Constitution, une «*court of competent jurisdiction*» («tribunal compétent») au sens de la version anglaise de l'article 24 de la Charte, où le mot «*court*» n'est pas utilisé dans son sens technique habituel mais dans un sens large, ainsi qu'il ressort de sa traduction par le terme «tribunal» dans la version française de cet article. Il est finalement soumis que le comité de révision n'a pas eu l'intention de déclarer les dispositions visées inconstitutionnelles, une compétence qui, reconnaît-on, est réservée aux cours supérieures; le comité, tout simplement, s'est formé une opinion et a adopté un point de vue à cet égard, ainsi que doit le faire tout tribunal lorsque la décision qu'il a pour rôle de rendre l'exige, comme le déclare l'arrêt *Zwarich*, susmentionné.

Les prétentions qui précèdent m'apparaissent tout simplement non fondées.

Premièrement, en ce qui a trait à la prétention selon laquelle la compétence en jeu pourrait découler directement de l'article 24 de la Charte, il semble à présent fermement établi que la Charte ne confère par elle-même aucune compétence à quelque cour ou tribunal que ce soit (voir les observations faites par les juges de la Cour suprême, dans un contexte de droit criminel il est vrai, dans l'arrêt *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863; voir également l'arrêt *Moore v. B.C. (Govt.)* (1986), 4 B.C.L.R. (2d) 247 (C.S.). À mon sens, la compétence d'un organisme statutaire doit être définie par une loi et doit s'étendre non seulement à l'objet d'une demande et aux parties intéressées mais encore au redressement sollicité, et je ne puis voir en l'espèce où dans la loi le comité pourrait trouver le pouvoir d'ordonner que des allocations soient versées ainsi que le demandait l'intimé. Et puisque l'on s'est appuyé sur l'arrêt *Nash*, susmentionné, je dirai incidemment avec déférence que je suis en désaccord avec le raisonnement que le juge saisi de cette affaire y tient en se fondant sur l'utilisation du terme «tribunal» dans la version française. J'aurais en effet cru que, dans l'interprétation de dispositions législatives

Besides, enough consideration may not have been given to the fact that the words "court" and "tribunal" in the English legal language have acquired a meaning which does not correspond to that attributed normally to the French words "cour" and "tribunal".

Second, in reply to the submission that the Committee did not make a declaration but only formed an opinion and took a view, I will only say that, considering it did not take that view academically but went on to act and decide on the sole basis of it, I fail to fully appreciate the distinction. That a tribunal validly constituted to exercise adjudicatory functions be entitled to consider and dispose of legal difficulties is easy to understand; it certainly has to interpret with regard to a particular set of facts the provisions of law it is called upon to apply. But to assert the unconstitutionality of one of these provisions and decide accordingly is, I believe, totally different from making an incidental or accessory finding on a question of law.<sup>6</sup> It seems to me that, be it declaratory or not, a judgment has, outside the ambit of the parties, a binding effect only to the extent of its authoritative status and then its *ratio decidendi* is what is truly important about it.

And finally, coming to the proposition that the Committee is not expressly restricted as to the matters it may consider in deciding cases which have been brought before it, my comment will be that there are restrictions inherent in our Constitution which, transcending all statutes, need not be expressly stated wherever and whenever they apply. And indeed there lies the basis for my

<sup>6</sup> See, on this point, the comments of professor Gilles Pépin in his recent article entitled "La compétence des cours inférieurs et des tribunaux administratifs de stériliser, pour cause d'invalidité ou d'ineffectivité, les textes législatifs et réglementaires qu'ils ont mission d'appliquer" published in (1987), 47 *R. du B.* 509, specially at pp. 529 et seq.

biligues, un terme donné ne devrait normalement pas se voir attribuer dans l'une des deux versions une signification et une portée que ne pourrait avoir le terme correspondant dans l'autre version (voir le paragraphe 8(2) de la *Loi sur les langues officielles* [S.R.C. 1970, chap. O-2]). De plus, il est possible que le juge de cette espèce n'y ait pas suffisamment pris en considération le fait que les termes anglais «*court*» et «*tribunal*» ont acquis une signification qui ne correspond pas à celle normalement attribuée aux termes français «*cour*» et «*tribunal*».

Deuxièmement, pour répondre à l'argument que le comité n'a pas rendu une décision et n'a fait que se former une opinion et adopter un point de vue, je dirai seulement que, considérant qu'il ne s'est pas contenté d'adopter ce point de vue dans l'abstract mais a ensuite agi et rendu sa décision sur le seul fondement de celui-ci, je suis incapable d'apprécier pleinement la distinction soumise. Il est facile à comprendre qu'un tribunal validement constitué pour exercer des fonctions à caractère adjudicatif ait le droit de considérer et de trancher des difficultés juridiques: un tel tribunal doit certainement interpréter les dispositions législatives qu'il est appelé à appliquer en fonction d'un ensemble particulier de faits. J'estime cependant que le fait d'affirmer l'inconstitutionnalité de l'une de ces dispositions et de juger sur ce fondement diffère entièrement du fait de prendre une conclusion incidente ou accessoire sur une question de droit<sup>6</sup>. Il me semble que les jugements, qu'ils soient déclaratoires ou pas, lient d'autres personnes que les parties dans la seule mesure où ils peuvent avoir valeur d'autorité et ce qui alors vraiment importe est leur *ratio decidendi*.

Finalement, pour en venir à la proposition que le comité ne se voit imposer aucune restriction expresse au sujet des questions qu'il peut examiner lorsqu'il tranche les affaires qui ont été portées devant lui, j'observerai qu'il existe des restrictions inhérentes à notre Constitution qui, transcendant toutes les lois, n'ont pas besoin d'être énoncées expressément où et dès qu'elles s'appliquent. Et

<sup>6</sup> Voir, sur ce point, les observations faites par le professeur Gilles Pépin dans son récent article intitulé «La compétence des cours inférieurs et des tribunaux administratifs de stériliser, pour cause d'invalidité ou d'ineffectivité, les textes législatifs et réglementaires qu'ils ont mission d'appliquer», publié dans (1987), 47 *R. du B.* 509, particulièrement aux pages 529 et suivantes.

unqualified negative response to the issue as I put it.

Much has been said and written about the absence, in our constitutional system, of a rigid principle of separation of powers, but no one has ever doubted, I think, that each of the three branches of government, legislative, executive and judicial, has exclusive functions of its own. It is my understanding that among these exclusive functions is that attributed to the judiciary of controlling the legal validity of the enactments of Parliament and the Legislatures. It is so, in my view, because the very institutional foundation of a free and democratic society like ours, the respect for the rule of law, is directly involved. I consider it unacceptable that a provision of law, properly enacted and having all the appearances of effectiveness and validity, could be disregarded by any decision-making body other than a judicial authority constitutionally entitled to question its validity. To allow members and agents of the executive branch of government to do so, be they acting in their capacity as ministers or in the exercise of their powers as part of the administrative process, individually or as member of Cabinet or of administrative tribunals, would be directly against the very notion of democracy. And surely, as far as that is concerned, the fact that they would only "take a view" and "not go as far as making a declaration" would not change anything, as soon as they would take upon themselves to act and exercise their duty in accordance with that view.

My opinion is thus that there is one basic condition for a public decision-making body to be entitled to challenge the validity of an Act of Parliament: it must be part of the judicial branch of government. There may be great difficulties at times in ascertaining whether a particular tribunal has acquired or been attributed that status, especially since the sole fact that it is called upon to exercise adjudicatory functions and has been accorded judicial powers is in that respect in no way determinative. (See what Fauteux J. (as he

voilà à vrai dire le motif sur lequel je me fonde pour donner une réponse négative catégorique à la question en litige telle que je l'ai énoncée.

Bien que l'absence d'un principe rigide de séparation des pouvoirs dans notre système constitutionnel ait été amplement commentée verbalement et par écrit, je crois que personne n'a jamais douté que chacun des trois pouvoirs d'État, le législatif, l'exécutif et le judiciaire, possède des fonctions exclusives. Selon ma conception, le rôle attribué au pouvoir judiciaire de contrôler la validité juridique des dispositions législatives édictées par le Parlement et par les législatures provinciales fait partie de ces fonctions exclusives. S'il en est ainsi c'est, à mon avis, parce que le fondement institutionnel même d'une société libre et démocratique comme la nôtre, le respect de la suprématie de la loi, est directement en jeu. Je considère inacceptable qu'une disposition légale qui serait édictée régulièrement et qui serait en vigueur et valide selon toute apparence puisse être écartée par un autre organisme investi d'une compétence décisionnelle qui ne serait pas une autorité judiciaire constitutionnellement habilitée à mettre en doute la validité d'une telle disposition. Permettre aux membres et aux mandataires du pouvoir exécutif de l'État d'agir de la sorte, soit à titre de ministres soit dans l'exercice des pouvoirs qu'ils détiennent dans le cadre du processus administratif, individuellement ou à titre de membres du cabinet ou de tribunaux administratifs, ce serait contrevenir directement au concept même de démocratie. Et certainement, en ce qui concerne cette question, il serait indifférent que ceux-ci se limitent à [TRANSDUCTION] «adopter un point de vue» et [TRADUCTION] «n'aillent pas jusqu'à rendre une décision déclaratoire» tant qu'ils prendraient sur eux-mêmes d'agir et d'exercer leurs fonctions sur le fondement d'un tel point de vue.

Je suis donc d'opinion qu'une condition fondamentale doit être remplie par un organisme public investi d'une compétence décisionnelle pour qu'il ait le droit de contester la validité d'une loi du Parlement: il doit faire partie du pouvoir judiciaire de l'État. Il pourra y avoir parfois de grandes difficultés à déterminer avec certitude si un tribunal particulier a acquis ou s'est vu attribuer un tel statut, surtout que le seul fait qu'un tribunal soit appelé à exercer des fonctions adjudicatives et qu'il ait été investi de pouvoirs judiciaires n'est à cet

then was) had to say on this point in *Théberge (J.R.) Ltée v. Syndicat National des Employés de l'Aluminium d'Arvida Inc. et al.*, [1966] S.C.R. 378, at page 382.) And those difficulties may be compounded by others arising from the judiciary sections of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by *Canada Act 1982, 1982, c. 11* (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982, Item 1*)] which limit the powers of the legislative authorities to confer on tribunals or inferior statutory courts the jurisdiction of superior courts. But all this is alien to our difficulty today. As noted at the outset, the Review Committee here involved is a part of the administrative process and acts as an agent of the executive; it has none of the attributes of a judicial body.

My conclusion is therefore that the tribunal whose decision is here attacked was not entitled to challenge the constitutionality of the legislative enactments it was called upon to interpret and apply. In fulfilling its mandate, like any public authority in the land, it is bound by the law as it exists or appears to exist, as long as there has been no decision by the judiciary that the law is inoperative or invalid. The section 28 application should then be granted, the impugned decision set aside, and the matter referred back to the Review Committee for it to be disposed of in accordance with the law as it is.

\* \* \*

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

STONE J.: I have had the advantage of reading in draft the reasons for judgment prepared by my colleague Mr. Justice Marceau.

The mandate of the tribunal whose decision is under review appears in section 15 of the *Family Allowances Act, 1973*, S.C. 1973-74, c. 44 as amended, which reads:

égard aucunement décisif (voir ce que le juge Fauteux (c'était alors son titre) a eu à dire sur ce point dans l'arrêt *Théberge (J.R.) Ltée v. Syndicat National des Employés de l'Aluminium d'Arvida Inc. et al.*, [1966] R.C.S. 378, à la page 382). Et de telles difficultés peuvent se combiner à d'autres venant des articles de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, appendice II, n° 5] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1)] traitant du système judiciaire qui limitent les pouvoirs des autorités législatives de conférer à des tribunaux ou à des cours inférieures créées par des lois la compétence de cours supérieures. Tout cela est cependant étranger à la difficulté que nous avons à trancher aujourd'hui. Ainsi que nous l'avons noté au départ, le comité de révision visé en l'espèce fait partie du système administratif et agit à titre de mandataire du pouvoir exécutif; il ne possède aucun des attributs d'un organisme judiciaire.

Je conclus donc que le tribunal dont la décision est attaquée en l'espèce n'avait pas le droit de contester la constitutionnalité des dispositions législatives qu'il lui était demandé d'interpréter et d'appliquer. Dans l'exécution de son mandat, comme toutes les autorités publiques du pays, il est lié par la loi existante ou ce qui semble être la loi existante aussi longtemps qu'aucune décision du pouvoir judiciaire n'aura pas déclaré que cette loi est inopérante ou invalide. La demande fondée sur l'article 28 devrait donc être accordée, la décision attaquée devrait être annulée et la question devrait être renvoyée devant le comité de révision pour qu'il la tranche conformément à la loi telle qu'elle existe.

\* \* \*

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

LE JUGE STONE: J'ai eu l'avantage de lire le projet des motifs de jugement rédigés par mon collègue le juge Marceau.

Le mandat du tribunal dont la décision est soumise à notre examen est exposé à l'article 15 de la *Loi de 1973 sur les allocations familiales*, S.C. 1973-74, chap. 44 et ses modifications, qui est ainsi libellé:

15. Where any person, department, agency or institution is dissatisfied with a decision made under this Act that no allowance is payable to him or it, that person, department, agency or institution may appeal against the decision to a tribunal to be established and conducted in accordance with the regulations, and the tribunal may confirm or vary the decision so made and, upon application made to it by the person, department, agency or institution or the Minister based on evidence not previously considered, it may rescind or amend any decision made by it.

The language thus employed suggests that the review mechanism is intended to ensure that a person or agency should not be denied an allowance that is otherwise payable under the statute and, conversely, that he or it should not receive one that is not so payable. In making its determination the tribunal is directed to conduct itself "in accordance with the regulations", subsection 23(2) of which reads:

23. ...

(2) The decision of a Review Committee may, in accordance with the Act, confirm or vary any previous decision made with respect to the subject-matter of the appeal. [Emphasis added.]

These provisions, it seems, limit the scope of the tribunal's mandate to that of reviewing on appeal the "decision ... that no allowance is payable" under the legislation. In so doing, it may confirm or vary that decision and, in some circumstances, even rescind or amend it.

In my opinion, the tribunal is quite without any power under its mandate to determine whether rights enshrined in the Charter have been infringed or denied or whether the legislation is in conflict with the *Canadian Human Rights Act*, S.C. 1976-77, c. 33. In particular, it signally lacks any power to grant a remedy under subsection 24(1) of the Charter.<sup>7</sup> On the contrary, the tribunal's mandate is limited to determining on the basis of the statute as framed whether or not an allowance is properly payable having regard to the evidence presented and to the submissions made.

<sup>7</sup> 24. (1) Anyone whose rights or freedoms, as guaranteed by this Charter, have been infringed or denied may apply to a court of competent jurisdiction to obtain such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances.

15. Une personne, un ministère, département, organisme ou établissement, qui n'est pas satisfait d'une décision rendue en vertu de la présente loi selon laquelle aucune allocation ne leur est payable, peut interjeter appel de la décision devant un tribunal qui doit être créé et fonctionner conformément aux règlements; le tribunal peut confirmer ou modifier la décision ainsi rendue et, sur une demande que lui présente la personne, le ministère, le département, l'organisme ou l'établissement ou le Ministre et qui s'appuie sur une preuve qui n'a pas été examinée auparavant, infirmer ou modifier toute décision qu'il a rendue.

Les termes utilisés dans cet article suggèrent que le mécanisme de révision en cause a pour objet d'assurer qu'aucune personne et qu'aucun organisme ne se voie refuser une allocation qui lui serait par ailleurs payable en vertu de la Loi et, inversement, qu'une telle personne ou un tel organisme ne reçoive pas une allocation qui ne lui est pas payable. Il est prescrit au tribunal qui rend cette décision de fonctionner «conformément aux règlements», et le paragraphe 23(2) du Règlement concerné porte:

23. ...

(2) La décision d'un comité de révision peut, conformément à la Loi, confirmer ou modifier toute décision antérieure concernant la teneur de l'appel. [C'est moi qui souligne.]

Ces dispositions, à ce qu'il semble, limitent l'étendue du mandat du tribunal à la révision, dans le cadre d'un appel, d'une «décision ... selon laquelle aucune allocation ... [n']est payable» en vertu de la Loi. Ce faisant, le comité de révision peut confirmer ou modifier (*vary*) et même, dans certaines circonstances, infirmer ou modifier (*amend*) cette décision.

Selon mon opinion, le mandat du tribunal en cause ne l'habilite aucunement à décider si des droits enchâssés dans la Charte ont été violés ou niés ou si les dispositions législatives en jeu entrent en conflit avec la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, chap. 33. En particulier, il est remarquablement dépourvu de tout pouvoir d'accorder un redressement en vertu du paragraphe 24(1) de la Charte<sup>7</sup>. Au contraire, le mandat de ce tribunal se limite à déterminer, sur le fondement de la Loi telle qu'elle se trouve rédigée, si une allocation est légalement payable eu

<sup>7</sup> 24. (1) Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

In my view, it is not authorized to rule on the validity, constitutional or otherwise, of the statute and regulations.

Nor do I think that the decision of this Court in *Zwarich v. Canada (Attorney General)* [[1987] 3 F.C. 253] is determinative of the issue. As I read it, the Charter issue there involved a "question of law"<sup>8</sup> which was properly raised for determination by an umpire who qualified for appointment or selection as such by virtue of being a sitting or former judge.<sup>9</sup> That is far from being the situation in the present case where no such broad power is conferred and where the members of the tribunal

<sup>8</sup> 96. An umpire may decide any question of law or fact that is necessary for the disposition of any appeal taken pursuant to section 95 and may dismiss the appeal, give the decision that the board of referees should have given, refer the matter back to the board of referees for rehearing or re-determination in accordance with such directions as he considers appropriate or confirm, rescind or vary the decision of the board of referees in whole or in part. [*Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48 (as am. by S.C. 1976-77, c. 54, s. 56).*]

<sup>9</sup> 92. (1) The Governor in Council may, from among the judges of the Federal Court of Canada, appoint such number of umpires as he considers necessary for the purposes of this Act and, subject to this Act, may prescribe their jurisdiction. [*Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48 (as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 158, s. 55).*]

(1.1) Subject to subsection (1.3), any judge of a superior, county or district court in Canada and any person who has held office as a judge of a superior, county or district court in Canada may, at the request of the chief umpire made with the approval of the Governor in Council, act as an umpire, and while so acting has all the powers of an umpire. [*Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48 (as am. by S.C. 1976-77, c. 54, s. 55).*]

(1.2) No request may be made under subsection (1.1) to a judge of a provincial court without the consent of the chief justice or chief judge of the court of which he is a member, or of the attorney general of the province.

(1.3) The Governor in Council may approve the making of requests pursuant to subsection (1.1) in general terms or for particular periods or purposes, and may limit the number of persons who may act under this section.

(1.4) A person who acts as an umpire pursuant to subsection (1.1) shall be paid a salary for the period he acts at the rate fixed by the *Judges Act*, for a judge of the Federal Court of Canada, other than the Chief Justice or the Associate Chief Justice of that Court, less any amount otherwise payable to him under that Act in respect of that period, and shall also be paid the travelling allowances that a judge is entitled to be paid under the *Judges Act*.

égard à la preuve présentée et aux prétentions soumises. À mon avis, il n'est pas habilité à statuer sur la validité, du point de vue constitutionnel ou d'un autre point de vue, de la Loi et des règlements.

Je ne crois pas non plus que la décision prononcée par cette Cour dans l'affaire *Zwarich c. Canada (Procureur général)* [[1987] 3 C.F. 253] tranche la question en litige. Selon mon interprétation de ce jugement, le litige relatif à la Charte visé dans cette affaire mettait en jeu une «question de droit»<sup>8</sup> soulevée à bon droit pour être décidée par un juge-arbitre que sa qualité de juge ou d'ancien juge habilitait à être nommé ou choisi pour exercer de telles fonctions<sup>9</sup>. Ces circonstances

<sup>8</sup> 96. Le juge-arbitre peut trancher toute question de droit ou de fait pour statuer sur un appel interjeté en vertu de l'article 95; il peut rejeter l'appel, rendre la décision que le conseil arbitral aurait dû rendre, renvoyer l'affaire au conseil arbitral pour nouvelle audition et nouvelle décision conformément aux directives qu'il juge appropriées, confirmer, infirmer ou modifier totalement ou partiellement la décision du conseil arbitral. [*Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, chap. 48 (mod. par S.C. 1976-77, chap. 54, art. 56).*]

<sup>9</sup> 92. (1) Le gouverneur en conseil peut nommer, parmi les juges de la Cour fédérale du Canada, autant de juges-arbitres qu'il l'estime nécessaire aux fins de la présente loi et, sous réserve des dispositions de cette dernière, il peut, par règlement, déterminer leur compétence. [*Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, chap. 48, (mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 158, art. 55).*]

(1.1) Sous réserve du paragraphe (1.3), tout juge ou ancien juge d'une cour supérieure, de comté ou de district au Canada peut, sur demande faite par le juge-arbitre en chef avec l'approbation du gouverneur en conseil, exercer les fonctions d'un juge-arbitre et détient, dans l'exercice desdites fonctions, tous les pouvoirs d'un juge-arbitre. [*Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, chap. 48 (mod. par S.C. 1976-77, chap. 54, art. 55).*]

(1.2) La demande visée au paragraphe (1.1) ne peut être faite à un juge d'une cour d'une province sans le consentement du juge en chef ou du premier juge de ladite cour, ou du procureur général de la province.

(1.3) Le gouverneur en conseil peut approuver les demandes faites en vertu du paragraphe (1.1), soit d'une manière générale, soit pour des périodes et des fins déterminées; il peut limiter le nombre de personnes pouvant exercer les fonctions visées au présent article.

(1.4) Toute personne agissant en qualité de juge-arbitre en vertu du paragraphe (1.1) reçoit, pendant la période où il exerce lesdites fonctions, le traitement accordé par la *Loi sur les juges* aux juges de la Cour fédérale du Canada autres que le juge en chef et le juge en chef adjoint, moins le montant que ladite loi lui alloue par ailleurs pour ladite période; elle reçoit également les frais de voyage accordés aux juges en vertu de ladite loi.



hold no special qualifications to deal with a legal question of such fundamental importance.

I would therefore dispose of this application in the manner proposed by my colleague Mr. Justice Marceau. In the circumstances, I prefer to limit my views to those already expressed and to leave to a future occasion the meaning to be given the word "court" in the phrase "court of competent jurisdiction" in the context of a civil proceeding.

sont très éloignées de celles de la présente espèce, où un pouvoir étendu comme celui-là n'est point conféré et où les membres du tribunal visé ne possèdent aucune qualité particulière leur permettant de trancher une question juridique d'une importance aussi fondamentale.

Je déciderais donc de la demande en l'espèce ainsi que le propose mon collègue le juge Marceau. Dans les circonstances, je préfère m'en tenir aux opinions que j'ai déjà exprimées et laisser pour le moment indécidée la question de savoir quelle signification doit être donnée au mot «*court*» («tribunal») de l'expression «*court of competent jurisdiction*» («tribunal compétent») dans le cadre d'une instance civile.