

A-670-86

A-670-86

Attorney General of Canada (Applicant)

v.

Bibi Alli (Respondent)

INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. ALLI

Court of Appeal, Pratte, Urie and Stone JJ.—
Toronto, April 22; Ottawa, May 9, 1988.

Judicial review — Applications to review — Ad hoc committee under Family Allowances Act, 1973, allowing appeal against refusal of respondent's application for family allowance benefits — Respondent having no status under Immigration Act, 1976, as claim for refugee status not decided — Committee holding s. 3(1) Family Allowances Act unconstitutional, as discriminating against residents having no immigration status — Decision set aside — Committee having no power to make declarations as to constitutionality.

Constitutional law — Charter of Rights — Enforcement — Review Committee set up under Family Allowances Act, 1973 not "court of competent jurisdiction" under Charter, s. 24 — Federal Court of Appeal, not being court of first instance, without power to grant relief under s. 24.

This is an application to set aside a decision of a Review Committee set up under the *Family Allowances Act, 1973*. The respondent arrived in Canada in 1980, claiming Convention refugee status. She filed an application for family allowances in 1983, which was refused on the ground that, as no determination had been made under the *Immigration Act, 1976*, she did not meet the requirements of paragraphs 3(1)(a) or (b) of the *Family Allowances Act, 1973*. The Review Committee decided in her favour on the basis that subsection 3(1) violated section 15 of the Charter, as it discriminated against residents, while allowing benefits to persons who have been admitted as visitors.

Held, the application should be granted.

It is not necessary to rule on the equality issue since the Review Committee could neither make a declaration as to the constitutional validity of subsection 3(1) nor allow the appeal on the basis of its constitutionality. This reasoning, set out in *Canada (Attorney General) v. Vincer*, is difficult to reconcile with *Zwarich v. Canada (Attorney General)*, in which the Court held that an Umpire under the *Unemployment Insurance Act, 1971*, in reviewing a decision of the Board of Referees, must first determine the constitutional validity of the applicable statutory provisions. It is not, however, necessary to choose between these two apparently conflicting cases. The ruling in *Zwarich*, that a tribunal may ignore statutory provisions which it believes contravene the Charter, does not apply here since, even if clause 3(1)(b)(ii) is of no force and effect, the Review

Procureur général du Canada (requérant)

c.

a

Bibi Alli (intimée)

RÉPERTORIÉ: CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. ALLI

Cour d'appel, juges Pratte, Urie et Stone—
b Toronto, 22 avril; Ottawa, 9 mai 1988.

Contrôle judiciaire — Demandes d'examen — Un comité ad hoc établi en vertu de la Loi de 1973 sur les allocations familiales a accueilli un appel interjeté à l'encontre du rejet de la demande de prestations d'allocations familiales de l'intimée — L'intimée ne possédait aucun statut sous le régime de la Loi sur l'immigration de 1976 puisque sa revendication du statut de réfugié n'avait pas été jugée — Le comité a conclu que l'art. 3(1) de la Loi sur les allocations familiales est inconstitutionnel parce qu'il établit une discrimination à l'égard des résidents ne possédant pas de statut pour les fins de l'immigration — La décision est annulée — Ce comité n'était pas habilité à statuer sur la question de la constitutionnalité.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Recours — Un comité de révision établi sous le régime de la Loi de 1973 sur les allocations familiales n'est pas un «tribunal compétent» au sens de l'art. 24 — La Cour d'appel fédérale, n'étant pas un tribunal de première instance, n'est pas habilitée à accorder un redressement sur le fondement de l'art. 24.

Il s'agit d'une demande visant l'annulation d'une décision d'un comité de révision établi sous le régime de la *Loi de 1973 sur les allocations familiales*. L'intimée est arrivée au Canada en 1980 et a réclamé le statut de réfugié. Elle a présenté une demande d'allocations familiales en 1983, demande qui a été rejetée au motif que, aucune décision n'ayant été rendue sous le régime de la *Loi sur l'immigration de 1976*, elle ne satisfaisait pas aux exigences énoncées aux alinéas 3(1)a) ou b) de la *Loi de 1973 sur les allocations familiales*. Le comité de révision a statué en sa faveur au motif que le paragraphe 3(1) violait l'article 15 de la Charte en établissant une discrimination à l'égard des résidents tout en accordant des prestations aux personnes admises comme visiteurs.

Arrêt: la demande devrait être accueillie.

Il n'est pas nécessaire de trancher la question relative au principe de l'égalité puisque le comité de révision ne pouvait ni faire une déclaration sur la constitutionnalité du paragraphe 3(1) ni accueillir l'appel sur le fondement de l'inconstitutionnalité de cette disposition. Ce raisonnement, énoncé dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Vincer*, est difficilement conciliable avec celui qui a été tenu dans l'affaire *Zwarich c. Canada (Procureur général)*, dans laquelle la Cour a décidé qu'un juge-arbitre agissant sous le régime de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* doit, lorsqu'il révisé une décision d'un conseil arbitral, tout d'abord décider de la constitutionnalité des dispositions légales applicables. Il n'est toutefois pas nécessaire de choisir entre ces deux décisions en apparence contradictoires. La conclusion prise dans l'arrêt *Zwarich*, selon laquelle un tribunal peut ignorer les dispositions de la loi qu'il croit contrevenir à la Charte, ne s'applique pas en l'espèce puisque, même

Committee has no power to incorporate into the legislation changes which would make it constitutional.

The Court cannot, itself, give the remedy the respondent is seeking, since it is only a court of appeal and review and not a court of first instance. In deciding whether a decision was correctly made, it cannot exercise its section 24 power.

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.
Family Allowances Act, 1973, S.C. 1973-74, c. 44, s. 3(1) (as am. by 1976-77, c. 52, s. 128).
Family Allowances Regulations, C.R.C., c. 642, s. 2(3) (as added by SOR/78-505 s. 1(2)).
Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.) c. 10, s. 28.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

FOLLOWED:

Canada (Attorney General) v. Vincer, [1988] 1 F.C. 714 (C.A.).

DISTINGUISHED:

Zwarich v. Canada (Attorney General), [1987] 3 F.C. 253 (C.A.).

COUNSEL:

Debra M. McAllister for applicant.
Michael A. Bossin for respondent.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for applicant.
Michael A. Bossin, Willowdale Community Legal Services, Willowdale, Ontario, for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

PRATTE J.: This section 28 [*Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] application is directed against a decision of a Review Committee established pursuant to the *Family Allowances*

si le sous-alinéa 3(1)b(ii) est inopérant, le comité de révision n'est pas habilité à incorporer au sein des dispositions législatives des modifications qui les rendraient constitutionnelles.

La Cour ne peut, elle-même, accorder à l'intimée le redressement qu'elle sollicite, puisqu'elle n'est qu'une cour d'appel et de révision et qu'elle ne constitue pas une cour de première instance. Elle ne peut, en statuant sur la question de savoir si une décision a été rendue régulièrement, exercer le pouvoir que lui confère l'art. 24.

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.
Loi de 1973 sur les allocations familiales, S.C. 1973-74, chap. 44, art. 3(1) (mod. par 1976-77, chap. 52, art. 128).
Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28.
Règlements sur les allocations familiales, C.R.C., chap. 642, art. 2(3) (ajouté par DORS/78-505, art. 1(2)).

JURISPRUDENCE

DÉCISION SUIVIE:

Canada (Procureur général) c. Vincer, [1988] 1 C.F. 714 (C.A.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Zwarich c. Canada (Procureur général), [1987] 3 C.F. 253 (C.A.).

AVOCATS:

Debra M. McAllister pour le requérant.
Michael A. Bossin pour l'intimée.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour le requérant.
Michael A. Bossin, Willowdale Community Legal Services, Willowdale (Ontario), pour l'intimée.

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

LE JUGE PRATTE: La demande fondée sur l'article 28 [*Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10] en l'espèce attaque une décision rendue par un comité de révision établi conformément à la *Loi de 1973 sur les allocations*

*Act, 1973.*¹ By that decision, made on October 29, 1986, the Committee allowed an appeal from the refusal of the respondent's application for family allowance benefits.

The respondent is a citizen of Guyana who came to Canada on August 3, 1980. Her husband, who is also a citizen of Guyana, joined her about a month later. Neither were admitted to Canada. While the record does not show it, it may be assumed that, on their arrival, they were the subjects of immigration inquiries, during which they claimed that they were Convention refugees, with the result that the inquiries were adjourned pursuant to subsection 45(1) of the *Immigration Act, 1976* [S.C. 1976-77, c. 52], pending a decision on their claims. It is common ground that, as late as June 3, 1984, the respondent and her husband were still in Canada without immigration status awaiting that their claims be disposed of. In 1981, however, they had obtained the authorization to work in Canada and had, since then, worked and received employment income which was subject to income tax.

The respondent and her husband have three children: two daughters who were born in Guyana (Salima, on August 21, 1972, and Sheleeza, on September 6, 1973) who came to Canada in July, 1981, and a son, Kazim, who was born in Toronto on January 23, 1983.

On June 4, 1982, the respondent submitted an application for family allowances with respect to her two daughters. However, as she failed to file the documentation that was required, no final decision was ever made on that application. On February 15, 1983, she filed a new application with respect, this time, to her three children. That application was refused on the ground that, having no status in Canada under the *Immigration Act, 1976*, neither the respondent nor her husband met

*familiales*¹. Par cette décision, rendue le 29 octobre 1986, ce comité a accueilli un appel formé à l'encontre du rejet de la demande par laquelle l'intimée réclamait des prestations d'allocations familiales.

L'intimée, citoyenne de Guyane, est venue au Canada le 3 août 1980. Son mari, également un citoyen de Guyane, l'a rejointe environ un mois plus tard. Ni l'un ni l'autre n'a été admis au Canada. Bien que cela ne ressorte pas du dossier, on peut tenir pour acquis que lors de leur arrivée, l'intimée et son mari ont fait l'objet d'enquêtes de l'immigration au cours desquelles ils ont prétendu être des réfugiés au sens de la Convention, de sorte que les conclusions de ces enquêtes ont été ajournées conformément au paragraphe 45(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976* [S.C. 1976-77, chap. 52] jusqu'à ce qu'il ait été statué sur leurs revendications. Les parties reconnaissent que, jusqu'à une date aussi récente que le 3 juin 1984, l'intimée et son mari demeuraient au Canada sans avoir obtenu de statut pour les fins de l'immigration et attendaient que leurs revendications soient jugées. En 1981, toutefois, ils avaient obtenu l'autorisation de travailler au Canada et, depuis lors, ils avaient travaillé et reçu un revenu d'emploi assujéti à l'impôt sur le revenu.

L'intimée et son mari ont trois enfants: deux filles nées en Guyane (Salima, le 21 août 1972, et Sheleeza, le 6 septembre 1973) qui sont venues au Canada en juillet 1981, ainsi qu'un garçon, Kazim, qui est né à Toronto le 23 janvier 1983.

Le 4 juin 1982, l'intimée a présenté une demande d'allocations familiales concernant ses deux filles. Toutefois, comme elle a omis de déposer les documents requis à cet égard, aucune décision définitive n'a été rendue relativement à cette demande. Le 15 février 1983, elle a déposé une nouvelle demande concernant, cette fois, ses trois enfants. Cette demande a été rejetée au motif que, ne détenant aucun statut au Canada sous le régime de la *Loi sur l'immigration de 1976*, ni l'intimée ni

¹ S.C., 1973-74, c. 44.

¹ S.C. 1973-74, chap. 44.

the requirements of paragraphs 3(1)(a) or (b) of the *Family Allowances Act, 1973*.²

The respondent appealed from that decision to a Committee established under section 15 of the *Family Allowances Act, 1973*. By a decision dated October 29, 1986, the majority of that Committee

² Subsection 3(1) of the *Family Allowances Act, 1973*, S.C., 1973-74, c. 44, [as am. by S.C. 1976-77, c. 52, s. 128] reads as follows:

3. (1) Subject to this Act, there shall be paid out of the Consolidated Revenue Fund, for each month, a family allowance of twenty dollars or such greater amount as may be determined from time to time pursuant to section 13 in respect of each child whose parents are resident in Canada or deemed to be resident in Canada in prescribed circumstances and who has at least one parent who

(a) is a Canadian citizen; or

(b) is a person who

(i) is a permanent resident within the meaning of the *Immigration Act, 1976*, or

(ii) in prescribed circumstances, is a visitor in Canada or the holder of a permit in Canada within the meaning of the *Immigration Act, 1976*.

It must be observed that no regulation was ever made prescribing circumstances in which parents are deemed to be resident in Canada for the purposes of subsection 3(1). However, subsection 2(3) of the Regulations [as added by SOR/78-505, s. 1(2)] made pursuant to the Act prescribes in the following terms the circumstances that are referred to in subparagraph 3(1)(b)(ii) of the Act:

2. ...

(3) For the purposes of subparagraph 3(1)(b)(ii) of the Act, the following circumstances are prescribed:

(a) the period of time for which

(i) the parent has been admitted as a visitor in Canada and, where applicable, authorized to remain as a visitor in Canada, or

(ii) the permit has been issued to the parent and, where applicable, extended

is at least 12 months;

(b) the income of the parent is subject to income tax under the *Income Tax Act*; and

(c) the parent is not

(i) a member of a military force present in Canada for training or any other purpose in connection with the defence or security interests of Canada or under any treaty or agreement between Canada and another country,

(ii) present in Canada to carry out his official duties as a diplomat, consular officer, representative or official properly accredited of

(A) a country other than Canada,

(B) the United Nations or any of its agencies, or

(C) any intergovernmental organization in which Canada participates,

(iii) a spouse of a person referred to in subparagraph (i) or (ii), or

(iv) a member of the staff of a person referred to in subparagraph (i), (ii) or (iii).

son mari ne satisfaisait aux exigences des alinéas 3(1)a) ou b) de la *Loi de 1973 sur les allocations familiales*.²

L'intimée a interjeté appel de cette décision devant un comité créé en vertu de l'article 15 de la *Loi de 1973 sur les allocations familiales*. Dans une décision en date du 29 octobre 1986, la ma-

² Le paragraphe 3(1) de la *Loi de 1973 sur les allocations familiales*, S.C. 1973-74, chap. 44 [mod. par S.C. 1976-77, chap. 52, art. 128], est ainsi libellé:

3. (1) Sous réserve de la présente loi, il doit être versé, pour chaque mois, sur le Fonds du revenu consolidé, une allocation familiale de vingt dollars ou tel montant plus élevé qui peut être fixé à l'occasion en application de l'article 13, à l'égard de chaque enfant dont les parents résident au Canada ou sont réputés y résider dans des circonstances prescrites et dont au moins un des parents

a) est un citoyen canadien; ou

b) est une personne qui

(i) est un résident permanent au sens de la *Loi sur l'immigration de 1976*, ou

(ii) dans les cas prévus par les règlements, est un visiteur au Canada ou le titulaire au Canada d'un permis au sens de la *Loi sur l'immigration de 1976*.

Il doit être observé qu'aucun règlement n'a jamais été adopté pour prescrire les circonstances dans lesquelles les parents sont censés résider au Canada pour les fins du paragraphe 3(1). Toutefois, le paragraphe 2(3) du Règlement adopté en vertu de la Loi décrit dans les termes suivants les cas dont il est question au sous-alinéa 3(1)b)(ii) de la Loi:

2. ...

(3) Aux fins du sous-alinéa 3(1)b)(ii) de la Loi, les cas suivants sont prescrits

a) lorsque la période pour laquelle

(i) le parent a été admis au Canada comme visiteur et, s'il y a lieu, a été autorisé à y demeurer au Canada comme tel, ou

(ii) le permis a été émis en faveur du parent et, s'il y a lieu, prorogé

est d'au moins douze mois;

b) lorsque le revenu du parent est assujéti à l'impôt sur le revenu en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*; et

c) lorsque le parent n'est pas

(i) un militaire présent au Canada pour des fins de formation ou autre ayant trait à la défense ou à la sécurité nationale du Canada ou en vertu d'un traité ou d'un accord intervenu entre le Canada et un autre pays,

(ii) présent au Canada pour exécuter ses fonctions officielles d'agent diplomatique, de fonctionnaire consulaire, de représentant ou de fonctionnaire dûment accrédité

(A) d'un pays étranger,

(B) des Nations-Unies ou de l'un de ses organismes, ou

(C) de tout autre organisme intergouvernemental auquel participe le Canada,

(iii) le conjoint d'une personne visée aux sous-alinéas (i) ou (ii), ou

(iv) un membre du personnel d'une personne visée aux sous-alinéas (i), (ii) ou (iii).

allowed the respondent's appeal. Its decision reads in part as follows:

1. The majority find that Mrs. Alli is entitled to receive Family Allowances payments for her two eldest children commencing March 1982 and for all three of her children commencing March 1983 ... the majority finds that on reading S.2(3) of the Family Allowances Act, the intention of the legislation was to give Family Allowances benefits to parents who are resident in Canada.

The majority finds that S.3(1) of the Family Allowances Act admits of two interpretations, based on a conjunctive or disjunctive reading of the Section. The majority adopts the disjunctive reading of S.3(1) and finds that benefits must be paid "for each child whose parents are resident in Canada" (with "resident in Canada" being defined by S.2(3) of the Family Allowances Act).

2. Even if we had reached the contrary conclusion as a matter of statutory interpretation, we would have held S.3(1) unconstitutional as being in violation of S.15 of the Charter of Rights and Freedoms. We find that discrimination against residents, while visitors who may have a far more tenuous connection with this country are allowed Family Benefits, could not possibly be justified under S.1 of the Charter.

In other words, the Committee found that the respondent was entitled to receive family allowances for two reasons. First, because they interpreted subsection 3(1) of the Act as not requiring that a child whose parents are resident in Canada should also, in order to qualify for family allowances, have one parent who meets one or the other conditions described in paragraphs 3(1)(a) and (b). And, second, because in the Committee's view, subsection 3(1) is unconstitutional as violating the principle of equality before the law enshrined in section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. It is against that decision that this section 28 application is directed.

Counsel for the applicant argued

1. that the interpretation of subsection 3(1) adopted by the Committee is wrong;
2. that subsection 3(1) does not violate section 15 of the Charter;
3. that, if subsection 3(1) violates section 15, it is nevertheless valid as legislation demonstrably justified in a free and democratic society within the meaning of section 1 of the Charter; and

rité de ce comité a accueilli l'appel de l'intimée. Sa décision est en partie rédigée de la façon suivante:

[TRADUCTION] 1. La majorité du comité conclut que M^{me} Alli a le droit de recevoir des allocations familiales à l'égard de ses deux premiers enfants à compter de mars 1982 et à l'égard de ses trois enfants à compter de mars 1983 ... la majorité du comité décide qu'il ressort à la lecture de l'art. 2(3) de la Loi sur les allocations familiales que l'intention du législateur était d'accorder des prestations d'allocations familiales aux parents qui résident au Canada.

b La majorité du comité décide que le paragraphe 3(1) de la Loi sur les allocations familiales peut être interprété de deux façons, selon qu'on considère ses dispositions comme conjonctives ou disjonctives. La majorité du comité opte pour une interprétation disjonctive de l'art. 3(1) et conclut que les prestations en question doivent être payées «à l'égard de chaque enfant dont les parents résident au Canada» (l'expression «résider au Canada» se trouvant définie par l'art. 2(3) de la Loi sur les allocations familiales).

2. Même si nous étions parvenus à une conclusion contraire en appliquant les principes d'interprétation des lois, nous aurions considéré que l'art. 3(1) est inconstitutionnel parce qu'il viole l'art. 15 de la Charte des droits et libertés. Nous concluons que la discrimination envers les résidents ne pourrait aucunement se justifier sous le régime de l'art. 1 de la Charte alors que les visiteurs, qui entretiennent un lien beaucoup plus ténue avec ce pays, se voient accorder des prestations d'allocations familiales.

e En d'autres termes, le comité a décidé que l'intimée avait le droit de recevoir des allocations familiales pour deux motifs. Premièrement, parce que ses membres ont interprété le paragraphe 3(1) de la Loi comme n'exigeant pas qu'un enfant dont les parents résident au Canada ait, comme condition d'admissibilité aux allocations familiales, un de ses parents qui satisfasse à l'une ou à l'autre des conditions énoncées aux alinéas 3(1)a) et b). Et, deuxièmement, parce que le comité était d'avis que le paragraphe 3(1) est inconstitutionnel en ce qu'il viole le principe de l'égalité devant la loi figurant à l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. C'est cette décision qui fait l'objet de la présente demande fondée sur l'article 28.

L'avocate du requérant a soutenu

1. que l'interprétation du paragraphe 3(1) adoptée par le comité est erronée;
2. que le paragraphe 3(1) ne viole pas l'article 15 de la Charte;
3. que, dans l'hypothèse où le paragraphe 3(1) violerait l'article 15, il constituerait néanmoins une disposition législative valide parce que sa justification pourrait se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique aux termes de l'article 1 de la Charte; et

4. that, in any event, the Committee lacked the power to rule on the constitutional validity of the statute it had to apply.

Counsel for the respondent very candidly conceded that he could not find any argument in support of the Committee's interpretation of subsection 3(1) which states clearly that, for a child to qualify for family allowances, not only must his parents be resident in Canada, but in addition, one of them must meet the requirements described in paragraphs 3(1)(a) and (b). In so far as it is founded on a wrong interpretation of subsection 3(1), the decision of the Committee is therefore wrong in law.

Counsel for the respondent argued persuasively, however, that this section 28 application should nevertheless be dismissed on the ground that the Committee's finding of unconstitutionality was right. Subsection 3(1) is discriminatory and violates section 15 of the Charter, said he, because it makes an unwarranted distinction, for family allowances purposes, between children of persons who have been admitted in the country as mere visitors, and children of persons who, like the respondent, have claimed to be Convention refugees and who, sometimes for many years, are allowed to remain and work in the country until their claim is disposed of. It is, said counsel, both unfair and unreasonable to provide, as does subsection 3(1), that the former class of children qualifies for family allowances while the latter does not.

It is not necessary, in order to dispose of this application, to discuss and rule on the validity of that submission since, in any event, the Committee could neither make a declaration as to the constitutional validity of subsection 3(1) nor allow the respondent's appeal on the basis of the unconstitutionality of that provision.

The Committee's jurisdiction, under section 15 of the Act is merely to decide whether the decision that is the object of the appeal was correctly made. Clearly, it does not include the power to make

4. que, en tout état de cause, le comité en question n'était pas habilité à statuer sur la constitutionnalité de la loi qu'il devait appliquer.

a L'avocat de l'intimée a très franchement reconnu qu'il ne pouvait trouver d'argument qui appuierait l'interprétation donnée par le comité au paragraphe 3(1), qui dit clairement que, pour qu'un enfant ait la qualité requise à l'égard des allocations familiales, non seulement ses parents doivent-ils résider au Canada mais, en plus, l'un de ceux-ci doit satisfaire aux exigences décrites aux alinéas 3(1)a) et b). La décision du comité est donc entachée d'une erreur de droit dans la mesure où elle est fondée sur une interprétation erronée du paragraphe 3(1).

L'avocat de l'intimée a toutefois soutenu de façon convaincante que la demande fondée sur l'article 28 en l'espèce devrait néanmoins être rejetée au motif que la conclusion d'inconstitutionnalité du comité était valide. Le paragraphe 3(1) est discriminatoire et viole l'article 15 de la Charte, a-t-il dit, parce qu'il établit une distinction que ne justifient point les fins des allocations familiales entre les enfants des personnes qui ont été admises au pays simplement comme visiteurs et les enfants des personnes qui, comme l'intimée, ont prétendu être des réfugiés au sens de la Convention et qui, parfois pendant de nombreuses années, sont autorisées à demeurer et à travailler au pays jusqu'à ce que leur revendication soit jugée. L'avocat de l'intimée a dit qu'il est à la fois injuste et déraisonnable de prévoir, comme le fait le paragraphe 3(1), que les enfants appartenant à la première catégorie satisfont aux conditions d'admissibilité aux allocations familiales alors que ce n'est pas le cas pour les enfants appartenant à la seconde catégorie.

h Il n'est pas nécessaire de discuter du bien-fondé de cette prétention et de statuer à cet égard pour décider de la présente demande puisque, en tout état de cause, le comité ne pouvait ni faire une déclaration sur la constitutionnalité du paragraphe 3(1) ni accueillir l'appel de l'intimée sur le fondement de l'inconstitutionnalité de cette disposition.

La compétence conférée au comité par l'article 15 de la Loi lui permet seulement de juger si la décision contestée en appel a été régulièrement rendue. De façon évidente, le comité n'est pas

declarations as to the constitutionality of the *Family Allowances Act, 1973*.

In *Canada (Attorney General) v. Vincer*,³ my brothers Marceau and Stone both expressed the view that a tribunal established pursuant to section 15 of the *Family Allowances Act, 1973*, has neither the power to grant a remedy under subsection 24(1) of the Charter nor that of assuming, in deciding an appeal, the constitutional invalidity of the statutory provisions that it is called upon to apply. If that view is the correct one, there is no doubt that the decision under attack exceeded the jurisdiction of the Committee.

In order to avoid that conclusion, counsel for the respondent put forward two submissions. First, he invoked the decision rendered by this Court in *Zwarich v. Canada (Attorney General)*⁴ where it was held that an Umpire under the *Unemployment Insurance Act, 1971* [S.C. 1970-71-72, c. 48], in order to decide whether the decision of the Board of Referees is in accordance with the law, must first determine the constitutional validity of the applicable statutory provisions. The respondent's second submission was that, if the Appeal Committee lacked the power to grant remedies under section 24 of the Charter, this Court clearly has that power and should exercise it by dismissing the section 28 application brought by the applicant.

It is certainly difficult to reconcile what I said in *Zwarich* with what was said in *Vincer*. However, for the purposes of this case, it is not necessary to choose between those two apparently conflicting decisions since there is nothing in *Zwarich* that can help the respondent. Clearly, for the reasons given by Marceau J. and Stone J. in *Vincer*, an Appeal Committee established pursuant to section 15 of the *Family Allowances Act, 1973*, is not a "tribunal of competent jurisdiction", within the meaning of section 24 of the Charter. Nothing was said on this subject in *Zwarich*. It was held in *Zwarich* that a tribunal, in making a decision that it is empowered to make, may ignore the statutory

habilité à faire des déclarations sur la constitutionnalité de la *Loi de 1973 sur les allocations familiales*.

Dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Vincer*³, mes collègues Marceau et Stone ont tous deux exprimé le point de vue qu'un tribunal établi conformément à l'article 15 de la *Loi de 1973 sur les allocations familiales* n'a ni le pouvoir d'accorder un redressement fondé sur le paragraphe 24(1) de la Charte ni l'autorité voulue pour statuer sur un appel en tenant pour acquis que des dispositions de la loi qu'il a pour rôle d'appliquer sont inconstitutionnelles. Si ce point de vue est celui qu'il convient d'adopter, il ne fait aucun doute que la décision attaquée en l'espèce était *ultra vires* de la compétence du comité.

Afin d'écarter cette conclusion, l'avocat de l'intimée a fait valoir deux arguments. Premièrement, il a invoqué la décision rendue par cette Cour dans l'affaire *Zwarich c. Canada (Procureur général)*⁴, où il a été conclu qu'un juge-arbitre agissant en vertu de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* [S.C. 1970-71-72, chap. 48], pour juger si la décision d'un conseil arbitral est conforme au droit, doit tout d'abord décider de la constitutionnalité des dispositions légales applicables. Le deuxième argument de l'intimée voulait que, dans l'hypothèse où le comité d'appel n'ait pas eu le pouvoir d'accorder des redressements en vertu de l'article 24 de la Charte, cette Cour possède clairement ce pouvoir et devrait l'exercer en rejetant la demande fondée sur l'article 28 présentée par le requérant.

Il est certainement difficile de concilier les opinions émises dans les affaires *Zwarich* et *Vincer*. Il n'est toutefois pas nécessaire de choisir entre ces deux décisions en apparence contradictoires pour les fins de la présente espèce puisque rien de ce qui a été dit dans l'arrêt *Zwarich* ne peut aider l'intimée. Clairement, pour les motifs prononcés par le juge Marceau et le juge Stone dans l'arrêt *Vincer*, un comité d'appel créé conformément à l'article 15 de la *Loi de 1973 sur les allocations familiales* n'est pas un «tribunal compétent» au sens de l'article 24 de la Charte. Rien n'a été dit à ce sujet dans l'arrêt *Zwarich*. Il y a été conclu qu'un tribunal qui rend une décision qu'il est habilité à rendre

³ [1988] 1 F.C. 714 (C.A.).

⁴ [1987] 3 F.C. 253 (C.A.).

³ [1988] 1 C.F. 714 (C.A.).

⁴ [1987] 3 C.F. 253 (C.A.).

provisions which, in its view, contravene the constitution and are, for that reason, "of no force or effect". That proposition has no application here. Counsel for the respondent agreed that paragraph 3(1)(a) and subparagraph 3(1)(b)(i) are not discriminatory. His only contention in this regard was that subparagraph 3(1)(b)(ii) was too narrowly drawn and should, in order not to discriminate, have included persons in the situation of the respondent. If that submission were well founded, subparagraph 3(1)(b)(ii) would contravene section 15 of the Charter and be, for that reason, of "no force or effect". This, of course, would not help the respondent who cannot succeed unless the Appeal Committee had the right, in deciding her appeal, to apply a new version of subparagraph 3(1)(b)(ii) incorporating the changes necessary to make it constitutional. Obviously, the Committee had no such right.

Counsel for the respondent also argued that, in any event, this Court, being a court of competent jurisdiction within the meaning of section 24 of the Charter could give the respondent the remedy she is seeking by dismissing the applicant's section 28 application. There is no merit in that submission. Section 24 does not transcend all rules of procedure. This Court is a court of appeal and review. It is not a court of first instance. In reviewing a decision of a tribunal lacking the power to grant remedies under section 24, the only question that this Court may answer is whether that decision was correctly made. In answering that question, the Court cannot exercise its section 24 power.

I would for these reasons grant the 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 the respondent was not entitled to the allowances she was claiming.

URIE J.: I agree.

STONE J.: I agree.

peut ignorer les dispositions de la loi qui, selon lui, contreviennent à la Constitution et sont, pour ce motif, «inopérantes». Cette proposition ne s'applique pas à la présente espèce. L'avocat de l'intimée a reconnu que l'alinéa 3(1)a) et le sous-alinéa 3(1)b)(i) ne sont pas discriminatoires. Il a seulement prétendu à cet égard que le sous-alinéa 3(1)b)(ii) était libellé de façon trop limitative et aurait dû, pour éviter d'être discriminatoire, viser les personnes se trouvant dans la situation de l'intimée. Si cette prétention était bien fondée, le sous-alinéa 3(1)b)(ii) enfreindrait l'article 15 de la Charte et serait par conséquent «inopérant». Ceci n'aiderait évidemment pas l'intimée, qui ne peut avoir gain de cause à moins que le comité d'appel ait eu le droit, en statuant sur son pourvoi, d'appliquer une nouvelle version du sous-alinéa 3(1)b)(ii) comportant les modifications nécessaires pour le rendre constitutionnel. De toute évidence, le comité n'avait pas un tel droit.

L'avocat de l'intimée a également soutenu que, quoi qu'il en soit, cette Cour, constituant un tribunal compétent au sens de l'article 24 de la Charte, pouvait accorder à l'intimée le redressement qu'elle sollicite en rejetant la demande du requérant fondée sur l'article 28. Cette prétention n'est pas fondée. L'article 24 ne transcende pas toutes les règles de procédure. Cette Cour est une cour d'appel et de révision. Elle n'est pas un tribunal de première instance. Lorsqu'elle révisé la décision d'un tribunal non habilité à accorder des redressements sous le régime de l'article 24, cette Cour peut seulement statuer sur la question de savoir si cette décision a été rendue régulièrement. En répondant à une telle question, cette Cour ne peut exercer le pouvoir que lui confère l'article 24.

Pour ces motifs, j'accueillerais la demande, j'annulerais la décision attaquée et je renverrais la question devant le comité pour qu'il la tranche en tenant pour acquis que l'intimée n'avait pas droit aux allocations qu'elle réclamait.

LE JUGE URIE: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE STONE: Je souscris à ces motifs