

A-243-11
2013 FCA 15

A-243-11
2013 CAF 15

Christian Martin (*Applicant*)

Christian Martin (*appellant*)

v.

c.

Attorney General of Canada (*Respondent*)

Procureur général du Canada (*intimé*)

INDEXED AS: MARTIN v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)

RÉPERTORIÉ : MARTIN c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)

Federal Court of Appeal, Nadon, Dawson and Stratas JJ.A.—Toronto, September 18, 2012; Ottawa, January 24, 2013.

Cour d'appel fédérale, juges Nadon, Dawson et Stratas, J.C.A.—Toronto, 18 septembre 2012; Ottawa, 24 janvier 2013.

*Employment Insurance — Judicial review of Umpire's decision allowing Canada Employment Insurance Commission's appeal from Board of Referees' decision holding that applicant qualified for benefit period by virtue of Employment Insurance Act, s. 12(4) — Board finding that applicant entitled to receive 35 weeks of parental benefits notwithstanding that spouse thereof already approved for 35 weeks of parental benefits — Board thereby reversing Commission's determination that applicant not entitled to 35 weeks of parental benefits — Applicant's spouse giving birth to twin girls — Applicant filing application for parental benefits with Commission — Claiming maximum 35 weeks of benefits available to care for children, requesting that claim be considered separately from that of spouse — Umpire holding that Board erring in interpreting relevant provisions of Act; that Act, ss. 2(1), 7, 8, 12, 23 not infringing applicant's rights under Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 15(1); that Board correctly determining not having jurisdiction to address applicant's Charter issues — Whether Umpire erring in concluding that Act not allowing each parent of twins to receive 35 weeks of parental benefits; whether correctly determining that Board not having jurisdiction to decide Charter issues; whether erring in determining that parental benefit provisions of Act not infringing Charter, s. 15(1) — No basis to conclude that Umpire's interpretation of relevant provisions resulting from error therefrom; Umpire's decision constituting correct interpretation of Act — Act, ss. 12(3)(b), 12(4)(b), 23 examined in particular herein — Umpire's interpretation thereof entirely consistent with purpose of parental benefits established by Act, nature of employment scheme — Umpire properly holding that Board correctly deciding not having jurisdiction to address Charter issues — Correctly finding bound by Supreme Court of Canada decision in *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment Insurance Commission)*; that Act expressly giving Umpire, not Board, power to decide questions of law — Umpire not erring in determining, under second part of Charter, s. 15 test, that distinction made by Act between parents of twins, others not creating disadvantage by perpetuating prejudice or*

Assurance-emploi — Contrôle judiciaire visant la décision par laquelle un juge-arbitre a accueilli l'appel interjeté par la Commission de l'assurance-emploi du Canada de la décision rendue par un conseil arbitral qui a statué que l'appelant était admissible à la période de prestations visée à l'art. 12(4) de la Loi sur l'assurance-emploi — Le conseil arbitral a conclu que l'appelant avait droit à 35 semaines de prestations parentales même si son épouse avait obtenu, elle aussi, 35 semaines de telles prestations — Le conseil arbitral a ainsi infirmé la décision de la Commission portant que l'appelant n'avait pas droit à ces 35 semaines de prestations parentales — L'épouse de l'appelant a donné naissance à des jumelles — L'appelant a présenté une demande de prestations parentales auprès de la Commission — Il a sollicité, pour les soins à donner à ses enfants, la période maximale prévue de 35 semaines de prestations et a demandé que sa demande soit examinée de manière distincte de celle de son épouse — Le juge-arbitre a statué que le conseil arbitral avait interprété erronément les dispositions pertinentes de la Loi; que les art. 2(1), 7, 8, 12 et 23 ne portaient pas atteinte aux droits que tire l'appelant de l'art. 15(1) de la Charte canadienne des droits et libertés; que le conseil arbitral a eu raison de statuer qu'il n'avait pas compétence pour connaître les moyens tirés de la Charte par l'appelant — Il s'agissait de savoir si le juge-arbitre a commis une erreur en concluant que la Loi ne permettait pas à chacun des parents de jumeaux d'obtenir 35 semaines de prestations parentales; s'il a correctement conclu que le conseil arbitral n'avait pas compétence pour connaître les moyens puisés dans la Charte; et s'il a commis une erreur en concluant que les dispositions sur les prestations parentales de la Loi ne portaient pas atteinte à l'art. 15(1) de la Charte — Rien ne permettait de conclure que l'interprétation des dispositions pertinentes par le juge-arbitre était erronée; le juge arbitre a interprété correctement la Loi pour statuer — Les art. 12(3)b), 12(4) et 23 de la Loi ont fait l'objet d'un examen particulier en l'espèce — L'interprétation du juge-arbitre était parfaitement compatible avec le but visé par les prestations parentales instaurées par la Loi et avec la nature du régime d'assurance-emploi — Le

stereotyping — Carefully considering evidence, submissions put forward by applicant; considering contextual factors set by case law on Charter, s. 15 inquiries — Application dismissed.

Constitutional Law — Charter of Rights — Equality Rights — Applicant's spouse giving birth to twin girls — Board finding that applicant entitled to receive 35 weeks of parental benefits notwithstanding that spouse thereof already approved for 35 weeks of parental benefits — Umpire allowing Canada Employment Insurance Commission's appeal from that decision — Umpire holding that Act, ss. 2(1), 7, 8, 12, 23 not infringing applicant's rights under Charter, s. 15(1) — Umpire not erring in determining, under second part of Charter, s. 15 test, that distinction made by Act between parents of twins, others not creating disadvantage by perpetuating prejudice or stereotyping — Carefully considering evidence, submissions put forward by applicant; considering contextual factors set by case law on Charter, s. 15 inquiries.

This was an application for judicial review of an Umpire's decision allowing the Canada Employment Insurance Commission's appeal from a decision of the Board of Referees holding that the applicant was qualified for a benefit period by virtue of subsection 12(4) of the *Employment Insurance Act*. More particularly, the Board found that the applicant was entitled to receive 35 weeks of parental benefits notwithstanding that his spouse had applied and been approved for 35 weeks of parental benefits. It thus reversed the Commission's determination that the applicant was not entitled to 35 weeks of parental benefits on the basis that multiple births and adoptions are treated as single births and adoptions. The Board also held that it had no jurisdiction to deal with the applicant's arguments involving the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and that, in the alternative, in denying him the right to parental benefits, the provisions of the Act at

*juge-arbitre a eu raison de statuer que le conseil arbitral a conclu à bon droit qu'il n'avait pas compétence pour connaître des moyens puisés dans la Charte — Le juge-arbitre a conclu à bon droit que la décision de la Cour suprême dans *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'Emploi et de l'Immigration)* lui était opposable; et que la Loi confère au juge-arbitre, et non au conseil arbitral, le pouvoir explicite de décider les questions de droit — Le juge-arbitre n'a pas commis d'erreur en concluant, au regard du deuxième élément du critère de l'art. 15 de la Charte, que la distinction opérée par la Loi entre les parents de jumeaux et les autres parents ne donnait pas lieu à un désavantage par la perpétuation d'un préjugé ou l'application de stéréotypes — Le juge-arbitre a pesé avec soin les éléments de preuve et les observations présentés par l'appelant; il a pris en compte les facteurs contextuels énoncés par la jurisprudence sur les analyses de l'art. 15 de la Charte — Demande rejetée.*

Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — L'épouse de l'appelant a donné naissance à des jumelles — Le conseil arbitral a conclu que l'appelant avait droit à 35 semaines de prestations parentales même si son épouse avait obtenu, elle aussi, 35 semaines de telles prestations — Le juge-arbitre a accueilli l'appel interjeté par la Commission de l'assurance-emploi du Canada de cette décision — Le juge-arbitre a statué que les art. 2(1), 7, 8, 12 et 23 de la Loi ne portaient pas atteinte aux droits que tire l'appelant de l'art. 15(1) de la Charte — Le juge-arbitre n'a pas commis d'erreur en concluant, au regard du deuxième élément du critère de l'art. 15 de la Charte, que la distinction opérée par la Loi entre les parents de jumeaux et les autres parents ne donnait pas lieu à un désavantage par la perpétuation d'un préjugé ou l'application de stéréotypes — Le juge-arbitre a pesé avec soin les éléments de preuve et les observations présentés par l'appelant; il a pris en compte les facteurs contextuels énoncés par la jurisprudence sur les analyses de l'art. 15 de la Charte.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire visant la décision par laquelle un juge-arbitre a accueilli l'appel interjeté par la Commission de l'assurance-emploi du Canada de la décision rendue par un conseil arbitral qui a statué que l'appelant était admissible à la période de prestations visée au paragraphe 12(4) de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Le conseil arbitral a plus particulièrement conclu que l'appelant avait droit à 35 semaines de prestations parentales même si son épouse avait demandé, et obtenu, elle aussi, 35 semaines de telles prestations. Le conseil arbitral a par conséquent infirmé la conclusion de la Commission portant que l'appelant n'avait pas droit à ces 35 semaines de prestations parentales au motif que la naissance ou l'adoption de plusieurs enfants était assimilée à la naissance ou à l'adoption d'un seul. Le conseil arbitral a également statué qu'il n'avait pas compétence pour connaître les moyens soulevés par l'appelant en vertu de la

issue infringed his rights under subsection 15(1) of the Charter.

The applicant's spouse gave birth to twin girls. The applicant filed an application for parental benefits with the Commission, indicating that he was claiming the maximum 35 weeks of benefits available for the care of his children. He later wrote again requesting that his claim for parental benefits be considered separately from that made by his spouse whose application for 35 weeks of parental benefits had already been approved by the Commission.

On appeal, the Board determined that the effect of paragraph 12(4)(b) of the Act was to limit a claimant to 35 weeks of benefits for the care of a child resulting from a single pregnancy. It found that the combined effect of subsections 12(1) and 12(4) with paragraph 12(3)(b) of the Act was that each claimant (applicant and his spouse) could make a claim under paragraph 12(3)(b). As for the Umpire, he held that the Board had erred in its interpretation of the relevant provisions of the Act. He stated that subsection 12(4) of the Act clearly supported the respondent's position that the maximum number of weeks of parental benefits allowable was 35 weeks whether one or more children were born of a single pregnancy. The Umpire also held that subsection 2(1) and sections 7, 8, 12 and 23 of the Act did not infringe the applicant's rights under subsection 15(1) of the Charter and that the Board had correctly determined that it had no jurisdiction to address the Charter issues raised by the applicant.

The issues were whether the Umpire erred in concluding that the Act did not allow each parent of twins to receive 35 weeks of parental benefits; whether he correctly determined that the Board did not have jurisdiction to decide the Charter issues; and whether he erred in determining that the parental benefit provisions of the Act did not infringe subsection 15(1) of the Charter.

Held, the application should be dismissed.

The applicant argued that the Umpire read paragraph 12(4)(b) of the Act out of context and without resort to proper principles of interpretation, claiming that a proper interpretation of the Act leads to the conclusion that he and his spouse were entitled to two parental leaves. The interpretation proposed by the applicant could not be right since it flew in the face of Parliament's clear intention in enacting the provisions at issue. There was no basis to conclude that the

Charte canadienne des droits et libertés, et que, de manière subsidiaire, en le privant du droit à des prestations parentales, les dispositions en cause de la Loi portaient atteinte aux droits qu'il tire du paragraphe 15(1) de la Charte.

L'épouse de l'appelant a donné naissance à des jumelles. L'appelant a présenté à la Commission une demande de prestations parentales par laquelle il sollicitait, pour les soins à donner à ses enfants, la période maximale prévue de 35 semaines de prestations. Plus tard, l'appelant a de nouveau écrit à la Commission afin que sa demande de prestations parentales soit examinée de manière distincte de celle de son épouse, dont la demande de 35 semaines de prestations avait déjà été approuvée par la Commission.

En appel, le conseil arbitral a statué qu'en vertu du paragraphe 12(4) de la Loi, le prestataire n'avait droit qu'à 35 semaines de prestations pour les soins à donner à l'enfant issu d'une seule et même grossesse. Il a estimé que, par effet conjugué des paragraphes 12(1) et (4) et de l'alinéa 12(3)b) de la Loi, chaque prestataire (c.-à-d. l'appelant et son épouse) pouvait demander des prestations en vertu de l'alinéa 12(3)b). Quant au juge-arbitre, il a statué que le conseil arbitral avait interprété erronément les dispositions pertinentes de la Loi. Il s'est dit d'avis que le paragraphe 12(4) de la Loi allait clairement dans le sens de la thèse de l'intimé voulant que le nombre maximal de semaines pendant lesquelles des prestations parentales puissent être versées fût de 35 pour une même grossesse, qu'un ou plusieurs enfants en soient issus. Le juge-arbitre a également statué que ni le paragraphe 2(1), ni les articles 7, 8, 12 et 23 de la Loi ne portaient atteinte aux droits que tire l'appelant du paragraphe 15(1) de la Charte et que le conseil arbitral avait eu raison de conclure qu'il n'avait pas compétence pour connaître des moyens tirés de la Charte par l'appelant.

Il s'agissait de savoir si le juge-arbitre a commis une erreur en concluant que la Loi ne permettait pas à chacun des parents de jumeaux d'obtenir 35 semaines de prestations parentales; s'il a correctement conclu que le conseil arbitral n'avait pas compétence pour connaître des moyens puisés dans la Charte; et s'il a commis une erreur en concluant que les dispositions sur les prestations parentales de la Loi ne portaient pas atteinte au paragraphe 15(1) de la Charte.

Arrêt : la demande doit être rejetée.

L'appelant a soutenu que le juge-arbitre a interprété le paragraphe 12(4) de la Loi sans tenir compte du contexte et sans appliquer les principes d'interprétation appropriés, faisant valoir que l'interprétation correcte de la Loi appelle la conclusion que lui et son épouse ont chacun droit à un congé parental. L'interprétation proposée par l'appelant ne pouvait pas être la bonne, car elle allait à l'encontre de l'intention manifeste du législateur lorsqu'il a adopté les dispositions en

Umpire's interpretation resulted from an error on his part; his decision was the correct interpretation of the Act.

Paragraphs 12(3)(b) and 12(4)(b) of the Act were examined. Based on these provisions, a claimant may receive, during a benefit period, benefits for a maximum period of 35 weeks for the care of one or more newborn children. Benefit periods are established for an individual claimant and are thus claimant specific. Consequently, during that benefit period, paragraph 12(3)(b) limits to one period of 35 weeks the benefits that a mother or father, as individual and separate claimants, can receive for the care of children. This limit however is subject to a further limit found in paragraph 12(4)(b) which restricts or limits the period in which parental benefits may be paid for the care of one or more newborn children. That restriction is a maximum of 35 weeks for the care of all children born of a single pregnancy. As for subsection 23(4), which was of greater relevance herein, it addresses the situation where two major attachment claimants "are caring for a child referred to in subsection (1)" allowing them to divide between them up to 35 weeks for the care of their child or children as the case may be. Under section 23, benefits are available to a major attachment claimant to care for one or more newborn children and, where two major attachment claimants are caring for one or more newborn children of theirs, they may share up to 35 weeks of benefits which are to be divided between them. What section 23 is undoubtedly saying is that two parents who interrupt work to care for one or more newborn children are entitled to a maximum of 35 weeks of benefits which they may divide howsoever they please. When sections 12 and 23 are read together, the only possible conclusion is that 35 weeks of parental benefits are available in respect of the child or children born of a single pregnancy, irrespective of the number of children born of a single pregnancy and of the number of claimants seeking benefits as a result of that pregnancy. This approach was taken by the Umpire and his interpretation was entirely consistent with the purpose of the parental benefits established by the Act and the nature of the employment scheme. The purpose of the parental benefits is to compensate parents for the interruption of earnings which occurs when they cease to work or reduce their work to care for a child or children. The scheme is clearly not driven by the parents' needs or the number of children resulting from a pregnancy.

As to the applicant's argument that the Act establishes two periods of benefits, i.e. a benefit period under sections 9 and 10 of the Act and an amorphous period under subsection

cause. Rien ne permettait de conclure que l'interprétation du juge-arbitre était erronée; il a interprété correctement la Loi pour statuer.

L'alinéas 12(3)b) et le paragraphe 12(4) de la Loi ont été examinés. Selon ces dispositions, le prestataire peut recevoir, au cours d'une période de prestations, un nombre maximal de 35 semaines de prestations pour donner des soins à un ou plusieurs nouveau-nés. Toute période de prestations est établie au profit d'un prestataire particulier, et elle lui est ainsi propre. Pour une telle période, par conséquent, l'alinéa 12(3)b) limite à une seule période de 35 semaines les prestations qu'une mère ou un père, à titre de prestataire individuel et distinct, peut recevoir pour les soins à donner aux enfants. Une autre limite, prévue au paragraphe 12(4), s'ajoute toutefois à celle-ci et restreint la période pendant laquelle des prestations parentales peuvent être versées pour les soins à donner à un ou plusieurs nouveau-nés. La période maximale est de 35 semaines pour tous les enfants issus d'une même grossesse. Quant au paragraphe 23(4), qui revêtait une plus grande importance en l'espèce, il vise la situation où deux prestataires de la première catégorie « prennent soin d'un enfant visé au paragraphe (1) » et permet à ceux-ci de partager entre eux les semaines de prestations, à concurrence de 35, payables pour les soins à donner, selon le cas, à un ou plusieurs enfants. En vertu de l'article 23, le prestataire de la première catégorie peut obtenir des prestations s'il prend soin de son ou de ses nouveau-nés et, lorsque deux prestataires de la première catégorie prennent soin de leur ou de leurs nouveau-nés, ils peuvent se partager entre eux un maximum de 35 semaines de prestations. Ce que prévoit indéniablement l'article 23, c'est que deux parents qui interrompent leur emploi pour prendre soin d'un ou de plusieurs nouveau-nés ont droit à un nombre maximum de 35 semaines de prestations, qu'ils peuvent se partager entre eux, comme bon leur semble. La seule conclusion pouvant être tirée lorsqu'on lit de concert les articles 12 et 23 est qu'à l'égard d'un enfant ou d'enfants issus d'une seule et même grossesse, il est possible d'obtenir 35 semaines de prestations parentales, quel que soit le nombre d'enfants issus d'une seule et même grossesse, et quel que soit le nombre de prestataires voulant obtenir des prestations par suite de cette grossesse. Cette approche a été adoptée par le juge-arbitre et son interprétation était parfaitement compatible avec le but visé par les prestations parentales instaurées par la Loi et avec la nature du régime d'assurance-emploi. On verse les prestations parentales aux parents pour compenser l'arrêt de leur rémunération lorsqu'ils cessent de travailler ou réduisent leurs heures de travail pour prendre soin d'un ou de plusieurs enfants. Le régime n'est manifestement pas axé sur les besoins des parents ou sur le nombre d'enfants issus d'une grossesse.

Quant à l'argument de l'appelant voulant qu'on ait établi dans la Loi deux périodes différentes de prestations (la période de prestations visée aux articles 9 et 10 de la Loi et une

23(2), that approach was an erroneous one. Although there can be no doubt that the benefit period established pursuant to sections 9 and 10 of the Act is specific to a claimant, the period in which parental benefits may be paid under subsection 23(2) is not. That period is tied to the birth of a child or children (subsection 23(2)).

Consequently, based on all of the provisions that were considered in this case, where two parents/claimants interrupt their earnings to care for their child or children, they cannot jointly receive more than 35 weeks in respect of children born of a single pregnancy.

The Umpire held that the Board was correct in deciding that it had no jurisdiction to address the Charter arguments raised by the applicant since the matter had been settled by the Supreme Court of Canada in *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment Insurance Commission)*, a decision addressing the Board's jurisdiction to deal with Charter issues that he was bound to follow. The applicant's argument that *Tétreault-Gadoury* was no longer good law given recent decisions of the Supreme Court was rejected. The Umpire correctly found that he was bound by *Tétreault-Gadoury*; the Act expressly gives the Umpire, not the Board, the power to decide questions of law and is silent on the Board's role thereon. The Supreme Court's subsequent decisions did not expressly overturn that decision even though it was given clear opportunities to do so. Therefore, *Tétreault-Gadoury* remains good law.

With respect to the applicant's Charter issue, the Umpire made no error in determining, under the second part of the test regarding Charter, section 15 inquiries, as established by the Supreme Court's decision in *R. v. Kapp*, that the distinction made by the Act between the parents of twins and others did not create a disadvantage by perpetuating prejudice or stereotyping. In making this determination, the Umpire considered the four contextual factors set out by case law. The Umpire correctly pointed out that the scheme of the Act was not intended to address the particular burdens or difficulties experienced by parents but was concerned with compensating parents for the interruption of their earnings resulting from their taking time off to care for their children. Contrary to the applicant's assertions, there was no basis whatsoever that his group (parents of twins or other multiples) suffers from pre-existing disadvantage and vulnerability. It is in the context that the Act intends to benefit different kinds of claimants by providing temporary partial income replacement to those who suffer an interruption of earnings that the Umpire correctly

période amorphe visée au paragraphe 23(2)), c'est là une façon erronée de raisonner. S'il ne fait aucun doute que la période de prestations visée aux articles 9 et 10 de la Loi est établie en fonction spécifiquement du prestataire, il n'en est pas ainsi pour la période pendant laquelle des prestations parentales peuvent être versées au titre du paragraphe 23(2). L'établissement de cette dernière période se rattache à la naissance d'un ou de plusieurs enfants (paragraphe 23(2)).

Par conséquent, selon toutes les dispositions qui ont été examinées en l'espèce, lorsque deux parents/prestataires subissent un arrêt de rémunération pour prendre soin de leur ou de leurs enfants, ils ne peuvent recevoir globalement plus de 35 semaines de prestations à l'égard des enfants issus d'une seule et même grossesse.

Le juge-arbitre a conclu que le conseil arbitral a statué à bon droit qu'il n'avait pas compétence pour connaître des moyens puisés dans la Charte soulevés par l'appelant puisque la Cour suprême du Canada s'était déjà prononcée sur la question dans l'arrêt *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'Emploi et de l'Immigration)*, une décision qui portait sur la compétence du conseil arbitral à connaître des questions relatives à la Charte et qui lui était opposable. L'argument de l'appelant selon lequel la jurisprudence *Tétreault-Gadoury* était désormais obsolète compte tenu de la jurisprudence récente de la Cour suprême a été rejeté. Le juge-arbitre a conclu à bon droit que l'arrêt *Tétreault-Gadoury* lui était opposable; la Loi confère au juge-arbitre, et non au conseil arbitral, le pouvoir explicite de décider les questions de droit et ne prévoit aucun rôle pour le conseil arbitral à cet égard. La Cour suprême n'a jamais écarté cette décision explicitement dans sa jurisprudence ultérieure, même si on lui en a fourni de bonnes occasions. Par conséquent, la jurisprudence *Tétreault-Gadoury* fait autorité.

Quant à la question relative à la Charte, le juge-arbitre n'a pas commis d'erreur en concluant, au regard du deuxième élément du critère relatif aux analyses de l'article 15 de la Charte, tel qu'établi par la Cour suprême dans l'arrêt *R. c. Kapp*, que la distinction opérée par la Loi entre les parents de jumeaux et les autres parents ne donnait pas lieu à un désavantage par la perpétuation d'un préjugé ou l'application de stéréotypes. Pour en arriver à cette conclusion, le juge-arbitre a examiné les quatre facteurs contextuels consacrés par la jurisprudence. Le juge-arbitre a souligné à juste titre que l'objet de la Loi n'était pas de s'attaquer aux difficultés particulières auxquelles les parents font face, mais plutôt de compenser l'arrêt de rémunération des parents qui prennent congé pour prendre soin de leurs enfants. Contrairement à ce que l'appelant a affirmé, rien ne prouvait que ce groupe (les parents de jumeaux ou de plus de deux nouveau-nés) soit victime d'un désavantage préexistant et soit vulnérable. C'est dans le contexte que la Loi vise plutôt à aider divers types de prestataires, en assurant un revenu de remplacement partiel et

found that there was sufficient flexibility in the Act to accommodate the needs of parents of children who impose a greater burden than other children. There was no basis to disagree with the Umpire.

In conclusion, the Umpire carefully considered the evidence and the submissions put forward by the applicant and, in doing so, considered the contextual factors enunciated by the Supreme Court's case law on the matter. He thus made no reviewable error in concluding that the provisions at issue were not discriminatory and hence did not violate subsection 15(1) of the Charter.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 1, 15, 24(1).
Constitution Act, 1982, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 52.
Employment Insurance Act, S.C. 1996, c. 23, ss. 2(1), 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 23, 117, 152.05, 152.09.
Employment Insurance Regulations, SOR/96-332, s. 76.21.
Industrial Relations Act, R.S.B.C. 1979, c. 212.
Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 10.
Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48.

CASES CITED

APPLIED:

Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission), [1991] 2 S.C.R. 22, (1991), 81 D.L.R. (4th) 358; *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497, (1999), 170 D.L.R. (4th) 1; *R. v. Kapp*, 2008 SCC 41, [2008] 2 S.C.R. 483; *Barrie Public Utilities v. Canadian Cable Television Assn.*, 2003 SCC 28, [2003] 1 S.C.R. 476.

CONSIDERED:

R. v. Conway, 2010 SCC 22, [2010] 1 S.C.R. 765; *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143, (1989), 56 D.L.R. (4th) 1; *Withler v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 12, [2011] 1 S.C.R. 396; *Granovsky v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, 2000 SCC 28, [2000] 1 S.C.R. 703; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418; *Nova Scotia (Worker's Compensation Board) v. Martin*;

temporaire à ceux qui subissent un arrêt de rémunération, que le juge-arbitre a conclu à juste titre que la Loi était suffisamment souple pour répondre aux besoins des parents dont les enfants leur imposent un fardeau plus lourd que d'autres. Rien ne permettait d'être en désaccord avec le juge-arbitre.

Pour conclure, le juge-arbitre a pesé avec soin les éléments de preuve et les observations présentés par l'appelant, et, ce faisant, il a pris en compte les facteurs contextuels énoncés par la jurisprudence de la Cour suprême sur cette question. Par conséquent, il n'a pas commis d'erreur susceptible de contrôle en concluant que les dispositions en cause n'étaient pas discriminatoires et n'étaient donc pas contraires au paragraphe 15(1) de la Charte.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 1, 15, 24(1).
Industrial Relations Act, R.S.B.C. 1979, ch. 212.
Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 52.
Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, ch. 48.
Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 10.
Loi sur l'assurance-emploi, L.C. 1996, ch. 23, art. 2(1), 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 23, 117, 152.05, 152.09.
Règlement sur l'assurance-emploi, DORS/96-332, art. 76.21.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'Emploi et de l'Immigration), [1991] 2 R.C.S. 22; *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497; *R. c. Kapp*, 2008 CSC 41, [2008] 2 R.C.S. 483; *Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble*, 2003 CSC 28, [2003] 1 R.C.S. 476.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

R. c. Conway, 2010 CSC 22, [2010] 1 R.C.S. 765; *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; *Withler c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 12, [2011] 1 R.C.S. 396; *Granovsky c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, 2000 CSC 28, [2000] 1 R.C.S. 703; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*; *Nouvelle-Écosse*

Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Laseur, 2003 SCC 54, [2003] 2 S.C.R. 504; *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863, (1986), 29 D.L.R. (4th) 161; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570, (1990), 77 D.L.R. (4th) 94; *Cuddy Chicks Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1991] 2 S.C.R. 5, (1991), 81 D.L.R. (4th) 121; *Canada v. Craig*, 2012 SCC 43, [2012] 2 S.C.R. 489; *Gunn v. Canada*, 2006 FCA 281, [2007] 3 F.C.R. 57.

REFERRED TO:

Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs), [1999] 2 S.C.R. 203, (1999), 173 D.L.R. (4th) 1; *Delisle v. Canada (Deputy Attorney General)*, [1999] 2 S.C.R. 989, (1999), 176 D.L.R. (4th) 513; *Miron v. Trudel*, [1995] 2 S.C.R. 418; *Canada (Attorney General) v. Lesiuk*, 2003 FCA 3, [2003] 2 F.C. 697, leave to appeal to S.C.C. refused [2003] 2 S.C.R. viii; *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; *Chaulk v. Canada (Attorney General)*, 2012 FCA 190, [2013] CLLC 240-002; *Doré v. Barreau du Québec*, 2012 SCC 12, [2012] 1 S.C.R. 395; *Moldowan v. The Queen*, [1978] 1 S.C.R. 480, (1977), 77 D.L.R. (3d) 112.

AUTHORS CITED

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2008.

APPLICATION for judicial review of an Umpire's decision (*Employment Insurance Act (Re)* (2011), CUB 76899) allowing the Canada Employment Insurance Commission's appeal from a decision of the Board of Referees holding that the applicant was qualified for a benefit period by virtue of subsection 12(4) of the *Employment Insurance Act*. Application dismissed.

APPEARANCES

Stephen J. Moreau for applicant.
Nicole Butcher and *Martin Kreuser* for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Cavalluzzo Hayes Shilton McIntyre & Cornish LLP, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

(*Workers' Compensation Board*) c. *Laseur*, 2003 CSC 54, [2003] 2 R.C.S. 504; *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570; *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5; *Canada c. Craig*, 2012 CSC 43, [2012] 2 R.C.S. 489; *Gunn c. Canada*, 2006 CAF 281, [2007] 3 R.C.F. 57.

DÉCISIONS CITÉES :

Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien), [1999] 2 R.C.S. 203; *Delisle c. Canada (Sous-procureur général)*, [1999] 2 R.C.S. 989; *Miron c. Trudel*, [1995] 2 R.C.S. 418; *Canada (Procureur général) c. Lesiuk*, 2003 CAF 3, [2003] 2 C.F. 697, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée [2003] 2 R.C.S. viii; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *Chaulk c. Canada (Procureur général)*, 2012 CAF 190; *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395; *Moldowan c. La Reine*, [1978] 1 R.C.S. 480.

DOCTRINE CITÉE

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5^e éd. Markham, Ont. : LexisNexis, 2008.

DEMANDE de contrôle judiciaire visant la décision (*Loi sur l'assurance-emploi (Re)* (2011), CUB 76899) par laquelle un juge-arbitre a accueilli l'appel interjeté par la Commission de l'assurance-emploi du Canada de la décision rendue par un conseil arbitral qui a statué que l'appelant était admissible à la période de prestations visée au paragraphe 12(4) de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Demande rejetée.

ONT COMPARU

Stephen J. Moreau pour l'appelant.
Nicole Butcher et *Martin Kreuser* pour l'intimé.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Cavalluzzo Hayes Shilton McIntyre & Cornish LLP, Toronto, pour l'appelant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

The following are the reasons for judgment delivered in English by

[1] NADON J.A.: In April 2009, Paula Critchley, the applicant's spouse, gave birth to twin girls. The issue underlying the questions which we must answer in this proceeding is whether the applicant and his spouse are both entitled to 35 weeks of parental benefits under the *Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23 (the Act).

[2] Before us is an application for judicial review of a decision of an Umpire (Mr. Justice Zinn of the Federal Court), [*Employment Insurance Act (Re)* (2011)] CUB 76899, dated May 31, 2011, which allowed the Canada Employment Insurance Commission's (the Commission) appeal from a decision of the Board of Referees (the Board) rendered on September 11, 2009.

[3] By its decision, the Board held that the applicant was qualified for a benefit period by virtue of subsection 12(4) of the Act. More particularly, the Board was of the view that the applicant was entitled to receive 35 weeks of parental benefits notwithstanding that his spouse had applied and been approved for 35 weeks of parental benefits. In so concluding, the Board reversed the Commission's determination that the applicant was not entitled to 35 weeks of parental benefits. On May 29, 2009, the Commission had written to the applicant explaining its decision in the following terms:

We are writing to inform you that we cannot pay you parental employment insurance benefits as of April 26, 2009.

This is because you have not proven that you are the parent who will be taking the 35 weeks of parental benefits for this birth. Your children's mother has applied for the 35 weeks of parental [benefits] and you have stated that you are agreeable to her being paid these benefits. I appreciate that you would like to be paid 35 weeks of parental benefits as well due to the fact that your wife gave birth to twins. But a multiple birth or multiple adoption, for purposes of employment benefits, is treated as a single birth or a single adoption.

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

[1] LE JUGE NADON, J.C.A. : En avril 2009, Paula Critchley, l'épouse du demandeur, a donné naissance à des jumelles. La question de fond centrale en l'espèce est de savoir si le demandeur et son épouse ont tous deux le droit de toucher 35 semaines de prestations parentales sous le régime de la *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23 (la Loi).

[2] Nous sommes saisis d'une demande de contrôle judiciaire visant la décision du 31 mai 2011 [*Loi sur l'assurance-emploi (Re)* (2011)] (CUB 76899) par laquelle un juge-arbitre (le juge Zinn de la Cour fédérale) a accueilli l'appel interjeté par la Commission de l'assurance-emploi (la Commission) de la décision rendue par un conseil arbitral le 11 septembre 2009.

[3] Le conseil arbitral a statué dans sa décision que le demandeur était admissible à la période de prestations visée au paragraphe 12(4) de la Loi. Le conseil arbitral a plus particulièrement conclu que le demandeur avait droit à 35 semaines de prestations parentales même si son épouse avait demandé, et obtenu, elle aussi, 35 semaines de telles prestations. En tirant cette conclusion, le conseil arbitral a infirmé celle de la Commission portant que le demandeur n'ait pas eu droit à ces 35 semaines de prestations parentales. Le 29 mai 2009, la Commission avait expliqué par écrit, comme suit, sa décision au demandeur :

[TRADUCTION] La présente a pour but de vous informer que nous ne pouvons pas, dans le cadre du régime d'assurance-emploi, vous verser des prestations parentales à partir du 26 avril 2009.

Ce refus est attribuable au fait que vous n'avez pas prouvé que vous êtes le parent qui recevra les 35 semaines de prestations parentales relatives à cette naissance. La mère de vos enfants a présenté une demande afin de toucher les 35 semaines de prestations parentales et vous avez indiqué que vous acceptiez que ces prestations lui soient versées. Je comprends que vous auriez aimé recevoir vous aussi 35 semaines de prestations parentales compte tenu du fait que votre femme a donné naissance à des jumelles. Cependant, aux fins de l'assurance-chômage, la naissance ou l'adoption de plusieurs enfants est traitée comme la naissance ou l'adoption d'un seul enfant.

[4] The Board also held that it had no jurisdiction to deal with the arguments raised by the applicant, and in the alternative, that in denying him the right to parental benefits, the provisions of the Act at issue infringed his rights under subsection 15(1) the *Canadian Charter of Rights and Freedom* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] (the Charter).

[5] In allowing the Commission's appeal from the Board's decision, the Umpire held that the Board had erred in its interpretation of the relevant provisions of the Act and that subsection 2(1), and sections 7, 8, 12 and 23 of the Act did not infringe the applicant's rights under subsection 15(1) of the Charter. The Umpire was also of the view that the Board was correct in its determination that it had no jurisdiction to address the Charter issues raised by the applicant.

The Facts

[6] The facts are straightforward and are not disputed.

[7] In April 2009, the applicant and his spouse became parents of twin girls. On April 27, 2009, the applicant filed an application for parental benefits with the Commission, in which he indicated that he was claiming the maximum 35 weeks of benefits available for the care of his children. He further stated that he was employed by Natural Resources Canada and that he was taking parental leave for the period of April 24, 2009 to January 11, 2010. Nine days later, on May 6, 2009, the applicant further wrote to the Commission, requesting that his claim for parental benefits be considered separately from that made by his spouse, whose application for 35 weeks of parental benefits had already been approved by the Commission.

[8] As I have already indicated, the Commission wrote to the applicant on May 29, 2009, advising him that his application for 35 weeks of parental benefits could not be accepted because his spouse's application had already

[4] Le conseil arbitral a également statué qu'il n'avait pas compétence pour connaître les moyens soulevés par le demandeur, de manière subsidiaire, selon lesquels, en le privant du droit à des prestations parentales, les dispositions en cause de la Loi portaient atteinte aux droits qu'il tire du paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] (la Charte).

[5] En accueillant l'appel interjeté par la Commission de la décision du conseil arbitral, le juge-arbitre a statué que celui-ci avait interprété erronément les dispositions pertinentes de la Loi et que ni le paragraphe 2(1), ni les articles 7, 8, 12 et 23 de la Loi ne portaient atteinte aux droits que tire le demandeur du paragraphe 15(1) de la Charte. Selon le juge-arbitre, par ailleurs, le conseil arbitral avait eu raison de statuer qu'il n'avait pas compétence pour connaître des moyens tirés de la Charte par le demandeur.

Les faits pertinents

[6] Les faits de l'affaire sont simples et sont constants.

[7] En avril 2009, le demandeur et son épouse sont devenus parents de jumelles. Le 27 avril 2009, le demandeur a présenté à la Commission une demande de prestations parentales par laquelle il sollicitait, pour les soins à donner à ses enfants, la période maximale prévue de 35 semaines de prestations. Il a ajouté qu'il était au service de Ressources naturelles Canada et qu'il allait être en congé parental du 24 avril 2009 au 11 janvier 2010. Le demandeur a de nouveau écrit à la Commission 9 jours plus tard, soit le 6 mai 2009, afin que sa demande de prestations parentales soit examinée de manière distincte de celle de son épouse, une demande de 35 semaines de prestations déjà approuvée par la Commission.

[8] Je l'ai dit, la Commission a écrit le 29 mai 2009 au demandeur pour l'informer qu'elle ne pouvait pas accéder à sa demande de 35 semaines de prestations parentales parce qu'elle avait déjà approuvé la demande

been approved, pointing out to the applicant that the Act treated multiple births and adoptions as single births and adoptions.

[9] Not satisfied with the Commission's response, the applicant appealed its decision to the Board which concluded that he and his spouse were separately entitled to 35 weeks of parental benefits under the Act. The Board began by stating the question it had to determine, namely, whether the applicant was disqualified for parental benefits for the care of the children because his spouse had already qualified for benefits for their care. The Board determined that the effect of paragraph 12(4)(b) of the Act was to limit a claimant to 35 weeks of benefits for the care of a child resulting from a single pregnancy, adding that "this subsection allows for a claim for each pregnancy, and not limited to only one pregnancy."

[10] However, in the Board's view, the combined effect of subsections 12(1) and 12(4) with paragraph 12(3)(b) of the Act was that each claimant, i.e. the applicant and his spouse, could make a claim under paragraph 12(3)(b) because a benefit period had been established for each of them and that subsection 12(4) could not be read without reading in the word "to a claimant" at the end of the introductory sentence of the subsection. Consequently, the applicant could claim 35 weeks of parental benefits for one child and his spouse could claim 35 weeks for the other child. Thus, in the Board's view, "the parents' claims are limited to 35 weeks per claimant per child. Two claimants making separate claims for separate child[sic] are entitled to make separate 35 week claims."

[11] The Board's decision led to the Commission's appeal before the Umpire, whose decision is now before us in this judicial review application.

The Umpire's Decision

de son épouse, en lui faisant remarquer que, aux termes de la Loi, la naissance ou l'adoption de plusieurs enfants était assimilée à la naissance ou à l'adoption d'un seul.

[9] Insatisfait, le demandeur a porté la décision de la Commission en appel devant le conseil arbitral, qui a conclu que lui et son épouse avaient chacun droit séparément, selon le régime de la Loi, à 35 semaines de prestations parentales. Le conseil arbitral a en premier lieu énoncé la question qu'il lui fallait trancher : le demandeur a-t-il cessé d'être admissible aux prestations parentales pour les soins à donner à ses enfants du fait que son épouse a déjà été reconnue admissible à de telles prestations? Le conseil arbitral a statué qu'en vertu du paragraphe 12(4) de la Loi, le prestataire n'avait droit qu'à 35 semaines de prestations pour les soins à donner à l'enfant issu d'une seule et même grossesse, et ajouté que [TRADUCTION] « cet alinéa permet de présenter une demande pour chaque grossesse et le nombre de grossesses n'est pas limité à une seule ».

[10] Le conseil arbitral a toutefois estimé que, par effet conjugué des paragraphes 12(1) et (4) et de l'alinéa 12(3)(b) de la Loi, chaque prestataire, c.-à-d. le demandeur et son épouse, pouvait demander des prestations en vertu de l'alinéa 12(3)(b) parce qu'une période de prestations avait été établie pour chacun d'eux, et qu'on pouvait uniquement interpréter le paragraphe 12(4) comme comprenant implicitement l'expression « à un prestataire » après les mots introductifs « Les prestations ne peuvent être versées ». Par conséquent, le demandeur pouvait demander 35 semaines de prestations parentales pour un enfant, et son épouse 35 semaines pour l'autre. Ainsi, selon le conseil arbitral, [TRADUCTION] « dans le cadre des demandes que les parents ont présentées, chaque prestataire ne peut recevoir que 35 semaines de prestations par enfant. Deux prestataires qui présentent des demandes distinctes pour des enfants ont tous les deux le droit de demander des prestations pour une période de 35 semaines ».

[11] La Commission a interjeté appel de la décision du conseil arbitral devant le juge-arbitre, et c'est la décision de ce dernier qui fait l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire.

La décision du juge-arbitre

[12] The first issue which the Umpire addressed in his reasons was the interpretation of the Act. He began by highlighting the differing interpretations of the Act on which the respective positions of the parties depended, namely: in the case of the respondent, that the Act allowed 35 weeks of parental leave for each pregnancy, irrespective of the number of children resulting from that pregnancy; and, in the case of the applicant, that the Act allowed 35 weeks of parental leave for each child born of a pregnancy, with each parent entitled to a maximum of 35 weeks.

[13] The Umpire then stated that the applicant's interpretation was based on subsection 12(3) of the Act, whereas that of the respondent found its support in subsection 12(4). After reproducing both subsections, the Umpire opined that subsection 12(4) clearly supported the respondent's position that the maximum number of weeks of parental benefits allowable was 35 weeks, whether one or more children were born of a single pregnancy. In so concluding, the Umpire stated that he could not agree with the applicant's submission that it was implicit in subsection 12(4) that its purpose was to limit to 35 weeks the benefits payable to a claimant and that, hence, it did not constitute a cap on the benefits payable, irrespective of the number of claimants. In his view, the interpretation proposed by the applicant, which the Board had accepted, would require him to rewrite subsection 12(4) by adding the words "to a claimant" so that the introductory words of the subsection would read as follows: "The maximum number of weeks for which benefits may be paid to a claimant".

[14] As an additional reason for being unable to agree with the applicant's interpretation, the Umpire indicated that such an interpretation would also allow the parents of a single child to each take 35 weeks of parental leave. Thus, in the Umpire's view: "The 35-week maximum clearly intended to apply to a single child would be eliminated given that subsection 12(4) would apply to a claimant, i.e. to each claimant individually. Thus, each parent of a single child would be entitled to 35 weeks" (Umpire's decision, page 4).

[12] La première question examinée par le juge-arbitre dans ses motifs concernait l'interprétation de la Loi. Le juge-arbitre a d'abord exposé les interprétations divergentes de la Loi qu'avançaient l'une et l'autre partie. Selon le défendeur, la Loi autorisait 35 semaines de congé parental pour chaque grossesse, peu importe le nombre d'enfants qui en résultait. Selon le demandeur, la Loi accordait 35 semaines de congé parental pour chaque enfant issu d'une grossesse, chacun des parents ayant droit à un maximum de 35 semaines.

[13] Le juge-arbitre a ajouté que l'interprétation du demandeur se fondait sur le paragraphe 12(3) de la Loi, et celle du défendeur sur le paragraphe 12(4). Le juge-arbitre a ensuite reproduit les deux paragraphes, puis il s'est dit d'avis que le paragraphe 12(4) allait clairement dans le sens de la thèse du défendeur voulant que le nombre maximal de semaines pendant lesquelles des prestations parentales puissent être versées était de 35 pour une même grossesse, qu'un ou plusieurs enfants en soient issus. Le juge-arbitre a déclaré en tirant cette conclusion qu'il ne pouvait retenir la thèse du demandeur selon laquelle l'objet implicite du paragraphe 12(4) était de restreindre à 35 semaines les prestations payables à un prestataire et qu'ainsi, il n'y avait pas un tel plafond de 35 semaines de prestations disponibles, quel que soit le nombre de prestataires. De l'avis du juge-arbitre, l'interprétation proposée par le demandeur, et acceptée par le conseil arbitral, appellerait la réécriture du paragraphe 12(4) par l'ajout des mots « à un prestataire », de manière à ce qu'il débute par l'expression « Les prestations ne peuvent être versées à un prestataire ».

[14] Le juge-arbitre ne pouvait pas retenir l'interprétation du demandeur, en outre, parce qu'elle aurait aussi permis à chacun des parents d'un seul enfant de prendre un congé parental de 35 semaines. Le juge-arbitre a ainsi déclaré : « Le nombre maximal de 35 semaines qui vise de toute évidence un seul enfant serait éliminé compte tenu du fait que le paragraphe 12(4) s'appliquerait "à un prestataire", c'est-à-dire à chaque prestataire individuellement. Chaque parent d'un seul enfant pourrait donc avoir droit à des prestations pendant 35 semaines » (décision du juge-arbitre, à la page 5).

[15] In the Umpire’s view, the Act could only be read as saying that each pregnancy gave rise to 35 weeks of parental benefits. The words “for the care of one or more new-born or adopted children as a result of a single pregnancy or placement”, found in subsection 12(4), did not leave any doubt on the issue. The Umpire’s reasoning on this point appears, at page 5 of his decision, where he states:

Contrary to the respondent’s position, what the Act really says is that every **pregnancy** is worth 35 weeks. The words one **or more** new-born or adopted children **as a result of a single pregnancy** (emphasis added) make this clear. If paragraph 12(4)(b) was intended to simply limit the benefits payable for each child to 35 weeks, it would read for the care of a new-born or adopted child is 35. While the pros and cons of the policy choice to grant the same amount of benefits to parents of one or more children may be debated, this is a debate properly left to Parliament. As a matter of statutory interpretation, the provisions of the Act are clear, and this cannot be changed by arguments relating to the additional burdens that may face the parents of twins.

[16] The Umpire then stated his disagreement with the applicant’s submission that subsection 12(4) was there to make clear that the 35 weeks of parental care were available for every new pregnancy and not only once in a claimant’s life. Rather, in his opinion, the limitation of 35 weeks of parental care made available by subsection 12(3) was available for each benefit period and, thus, available for a subsequent pregnancy upon establishment of a new benefit period.

[17] The Umpire concluded that part of his decision, at page 5, by stating that the applicant was not entitled to receive parental benefits for the children born in April 2009 because his spouse had applied for 35 weeks of parental benefits, which application the Commission had approved, and that the applicant had consented to her receiving these benefits. Consequently, in the Umpire’s view, the Board had wrongly interpreted the relevant provisions of the Act and its decision had to be set aside.

[15] La seule interprétation possible de la Loi, selon le juge-arbitre, était que chaque grossesse donnait ouverture à 35 semaines de prestations parentales. Le passage « dans le cas de soins à donner à un ou plusieurs nouveau-nés d’une même grossesse ou du placement de un ou de plusieurs enfants [...] en vue de leur adoption », au paragraphe 12(4), ne laissait aucun doute sur le sujet. Le juge-arbitre a énoncé comme suit, à la page 5 de sa décision, son raisonnement sur ce point :

Contrairement à ce que pense M. [Martin]., la *Loi* indique en fait que chaque **grossesse** donne droit à 35 semaines de prestations. Le passage « à un **ou plusieurs** nouveau-nés **d’une même grossesse** ou du placement de un ou plusieurs enfants [...] en vue de leur adoption » (j’ai ajouté le caractère gras) l’indique clairement. Si le paragraphe 12(4) visait à limiter simplement les prestations payables pour chaque enfant à 35 semaines, il serait libellé comme suit : « dans le cas de soins à donner à un nouveau-né ou à un enfant placé en vue de son adoption est 35 semaines. » Bien que les avantages et les inconvénients du choix politique d’accorder le même nombre de semaines de prestations aux parents de « un ou plusieurs » enfants puissent faire l’objet d’un débat, c’est au Parlement qu’il incombe de le faire. En ce qui concerne l’interprétation des lois, les dispositions de la *Loi* sont claires et elles ne peuvent être modifiées en raison d’arguments relatifs au fardeau supplémentaire qui est imposé aux parents de jumeaux.

[16] Le juge-arbitre s’est ensuite dit incapable de retenir la thèse du demandeur selon laquelle le paragraphe 12(4) visait à préciser que les 35 semaines de prestations pour soins parentaux pouvaient être demandées à chaque nouvelle grossesse et non pas seulement une seule fois dans la vie d’un prestataire. Plutôt, selon le juge-arbitre, le nombre maximal de 35 semaines de prestations parentales prévu au paragraphe 12(3) était disponible à chaque période de prestations, ce qui permettait de présenter une demande pour une grossesse ultérieure dès qu’une nouvelle période de prestations était établie.

[17] Le juge-arbitre a conclu cette partie de sa décision en déclarant (à la page 6) que le demandeur n’avait pas le droit d’obtenir des prestations parentales pour les enfants nées en avril 2009 puisque son épouse avait déjà demandé 35 semaines de prestations, que la Commission avait approuvé cette demande et que lui-même avait accepté la réception de ces prestations par son épouse. Le juge-arbitre a par conséquent jugé que le conseil arbitral avait interprété erronément les dispositions

[18] The Umpire then turned to the question of whether the Board had jurisdiction to deal with the applicant's Charter arguments. In his view, the matter had already been settled by the Supreme Court of Canada in *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22 (*Tétreault-Gadoury*), where the Court held that the Umpire and not the Board had jurisdiction to determine whether sections of the *Unemployment Insurance Act, 1971* [S.C. 1970-71-72, c. 48], infringed upon the Charter and that he was bound to follow that decision. Further, he rejected the applicant's submission that the Supreme Court had reversed *Tétreault-Gadoury* in its recent decision of *R. v. Conway*, 2010 SCC 22, [2010] 1 S.C.R. 765 (*Conway*). He expressed his view as follows, at page 8 of his decision:

Further, given that the Supreme Court in *R v Conway* expressly referred to its previous decision in *Tétreault-Gadoury*, had it intended to reverse its finding there, it would have done so more clearly, even though the Act was not at issue in *Conway*. It did not, instead choosing to refer to the consolidation and merger of the existing law; in my view, [*sic*] is further evidence that the finding in *Tétreault-Gadoury* was not reversed. Moreover, the exercise in discerning legislative intent undertaken in *Tétreault-Gadoury* is not implicitly overruled by the principles articulated in *Conway*. There is nothing inconsistent between the Board not having jurisdiction to decide questions of law and the institutional inquiry into Charter jurisdiction provided for in *Conway*.

[19] The Umpire then turned to the applicant's Charter arguments and, more particularly, that subsection 2(1) and sections 7, 8, 12 and 23 of the Act infringed subsection 15(1) of the Charter.

[20] First, the Umpire reviewed the Supreme Court's decisions in *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143 (*Andrews*); *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497 (*Law*); and *R. v. Kapp*, 2008 SCC 41, [2008] 2 S.C.R. 483 (*Kapp*). More particularly, he drew attention to the

pertinentes de la Loi et que sa décision devait être annulée.

[18] Le juge-arbitre a ensuite examiné si le conseil arbitral avait compétence pour connaître des moyens du demandeur puisés dans la Charte. Selon lui, la Cour suprême du Canada s'était déjà prononcée sur la question par l'arrêt *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22 (*Tétreault-Gadoury*) — elle y a statué que le juge-arbitre et non le conseil arbitral avait compétence pour décider si des dispositions de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* [S.C. 1970-71-72, ch. 48] étaient contraires, ou non, à la Charte. Le juge-arbitre s'est dit tenu par cette jurisprudence, et il a rejeté la thèse du demandeur selon laquelle la Cour suprême avait elle-même écarté la jurisprudence *Tétreault-Gadoury* par son récent arrêt *R. c. Conway*, 2010 CSC 22, [2010] 1 R.C.S. 765 (*Conway*). Il a exprimé son avis en ces termes (à la page 9 de sa décision) :

De plus, compte tenu du fait que dans l'arrêt *R. c. Conway* la Cour suprême a cité expressément la décision qu'elle avait rendue précédemment dans l'affaire *Tétreault-Gadoury*, si elle avait eu l'intention d'annuler sa décision à ce moment-là, elle l'aurait fait plus clairement, même si la *Loi* n'était pas en cause dans l'arrêt *Conway*. Elle ne l'a pas fait, choisissant plutôt de faire référence à la fusion du droit en vigueur; selon moi, le fait que la décision rendue dans *Tétreault-Gadoury* n'ait pas été infirmée constitue un autre élément de preuve. De plus, l'exercice visant à déterminer l'intention du législateur qui a été fait dans l'affaire *Tétreault-Gadoury* n'est pas implicitement invalidé par les principes énoncés dans l'arrêt *Conway*. Selon l'arrêt *Conway*, il n'y a aucune contradiction entre le fait que le conseil n'ait pas la compétence pour trancher des questions de droit et l'analyse sous l'angle institutionnel de la compétence liée à la *Charte*.

[19] Le juge-arbitre s'est ensuite penché sur les moyens du demandeur fondés sur la Charte, particulièrement celui selon lequel le paragraphe 2(1) et les articles 7, 8, 12 et 23 de la Loi contrevenaient au paragraphe 15(1) de la Charte.

[20] Le juge-arbitre a premièrement passé en revue les arrêts de la Cour suprême *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143 (*Andrews*); *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497 (*Law*); et *R. c. Kapp*, 2008 CSC 41, [2008] 2 R.C.S. 483 (*Kapp*). Le juge-arbitre a tout

Supreme Court's decision in *Kapp*, where the Court set out the applicable test for section 15 inquiries: i.e. whether the law created a distinction based on an enumerated or analogous ground, and whether the distinction created a disadvantage by perpetuating prejudice or stereotyping.

[21] The Umpire then discussed the first part of the *Kapp* test. His examination of the relevant facts in the light of the Supreme Court's decisions in *Law; Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1999] 2 S.C.R. 203; *Andrews; Delisle v. Canada (Deputy Attorney General)*, [1999] 2 S.C.R. 989; *Miron v. Trudel*, [1995] 2 S.C.R. 418; and *Withler v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 12, [2011] 1 S.C.R. 396 (*Withler*), led him to conclude that "[b]eing the parent of twins is an immutable personal characteristic; this appears to be sufficient to establish this status as an analogous ground of discrimination" (Umpire's decision, page 10).

[22] He then turned his attention to whether a distinction had been made on the basis of the applicant's immutable personal characteristic. He answered that question by concluding that the scheme of the Act drew a distinction between the parents of twins and other parents. He reasoned as follows, at page 13:

Here, by assigning benefits based on a single pregnancy, the scheme fails to take into account the true characteristics of the parents of twins because their single pregnancy results in double the number of children without any increase in benefits. This, in effect, is a distinction.

[23] He then addressed the second part of the *Kapp* test, and asked himself whether the distinction created a disadvantage by perpetuating prejudice or stereotyping. The Umpire concluded that it did not.

[24] In reaching that conclusion, the Umpire analysed the four contextual factors which the Supreme Court in *Law* and *Kapp* set forth as aids to determine whether the distinction created a disadvantage which perpetuated prejudice or stereotyping, namely: (a) pre-existing disadvantage of the claimant; (b) the needs, capacities and

particulièrement porté son attention sur l'arrêt *Kapp*, où la Cour suprême avait énoncé le critère d'analyse visant l'article 15 : la loi en cause opère-t-elle une distinction fondée sur un motif énuméré ou analogue et, le cas échéant, la distinction donne-t-elle lieu à un désavantage par la perpétuation d'un préjugé ou l'application de stéréotypes?

[21] Le juge-arbitre a ensuite traité du premier volet du critère de la jurisprudence *Kapp*. L'examen des faits pertinents à la lumière des jurisprudences de la Cour suprême *Law; Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 R.C.S. 203; *Andrews; Delisle c. Canada (Sous-procureur général)*, [1999] 2 R.C.S. 989; *Miron c. Trudel*, [1995] 2 R.C.S. 418; et *Withler c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 12, [2011] 1 R.C.S. 396 (*Withler*) l'a amené à conclure qu'être « le parent de jumeaux est une caractéristique personnelle immuable, ce qui peut sembler suffisant pour faire de cette situation un motif analogue de discrimination » (décision de l'arbitre, à la page 12).

[22] Le juge-arbitre a ensuite recherché si une distinction avait été opérée sur le fondement de la caractéristique personnelle immuable du demandeur. Il a conclu que la Loi opérait bien une distinction entre les parents de jumeaux et les autres parents. Voici son raisonnement (à la page 15) :

En l'espèce, en accordant des prestations en fonction d'« une seule et même grossesse », la Loi omet de tenir compte des véritables caractéristiques des parents de jumeaux, étant donné que leur « seule et même grossesse » résulte en deux fois plus d'enfants, mais en aucune augmentation des prestations. Cette situation est, dans les faits, une distinction.

[23] Se penchant sur le deuxième élément du critère de la jurisprudence *Kapp*, le juge-arbitre a ensuite recherché si la distinction donnait lieu à un désavantage par la perpétuation d'un préjugé ou l'application de stéréotypes. Il a conclu par la négative.

[24] Pour tirer cette conclusion, le juge-arbitre a analysé les quatre facteurs contextuels lesquels, selon la Cour suprême, dans les arrêts *Law* et *Kapp*, permettait d'établir si une distinction donnait lieu à un désavantage qui perpétuait un préjugé ou un stéréotype : a) le désavantage préexistant du prestataire; b) les besoins, les

circumstances of the claimant and other groups; (c) whether the benefit has an ameliorative effect for a more disadvantaged group; and (d) the nature of the interest affected.

[25] With regard to the first contextual factor, the pre-existing disadvantage of the claimant, the applicant argued that there was strong evidence that treating the birth of twins and the birth of a single child identically for the purposes of parental benefits perpetuated a distinction and disadvantage. The Umpire disagreed with this submission. In his view, although parental benefits constituted a recognition that children require a period of care following their birth, the purpose of the Act was to provide temporary partial income replacement to a claimant when there was an interruption of earnings due to the birth or placement of a child, adding that what was insured were the earnings of a claimant, and that it was the parents who received the benefits, not the child or children.

[26] The Umpire noted that the scheme of the Act did not consider the burden or difficulty of a particular birth, in that it allowed a claimant a number of weeks of benefits, irrespective of “the amount of care a child or children will require” (Umpire’s decision, page 14). In other words, the Umpire was satisfied that the Act sought to address the need felt by parents to stay at home with a child or children after the birth by providing them with benefits to compensate an interruption of earnings while they cared for their children. At page 14 of his decision, the Umpire stated:

There is no evidence that parents of twins are subject to unfair treatment in society by virtue of the fact that they are parents of twins or that they are not given equal concern, consideration or respect. The fact that caring for twins may involve more work than caring for a single newborn does not prove historical disadvantage that perpetuates prejudice and stereotyping. There is certainly no evidence, in the context of the Act, that parents of twins have experienced historical disadvantage, stereotyping, vulnerability or prejudice caused by their being parents of twins.

capacités et la situation du prestataire et d’autres groupes; c) l’effet d’amélioration d’un avantage eu égard à un groupe désavantagé; d) la nature du droit touché.

[25] Quant au premier facteur contextuel, le désavantage préexistant du prestataire, le demandeur a soutenu qu’il ressortait d’éléments de preuve solides que traiter de manière identique une naissance simple et une naissance multiple aux fins des prestations parentales perpétuait une distinction et un désavantage. Le juge-arbitre a rejeté cette thèse. Selon lui, bien que les prestations parentales existent parce que la Loi reconnaît que les enfants ont besoin que l’on s’occupe d’eux après leur naissance, l’objet de la Loi est de fournir une rémunération de remplacement partielle et temporaire au prestataire qui subit un arrêt de rémunération à la suite de la naissance ou du placement d’un enfant. Le juge-arbitre a ajouté que la Loi assurait la rémunération du prestataire, et que c’étaient les parents qui recevaient les prestations, et non l’enfant ou les enfants.

[26] Le juge-arbitre a souligné que l’économie de la Loi ne tenait pas compte du fardeau ou des difficultés qu’occasionnait une naissance donnée, et prévoyait plutôt le versement au prestataire d’un certain nombre de semaines de prestations, peu importe « le degré de soins qu’il faudra apporter à l’enfant ou aux enfants » (décision du juge-arbitre, à la page 16). Autrement dit, le juge-arbitre a conclu que la Loi visait à répondre au besoin ressenti par les parents de rester à la maison après la naissance d’un ou de plusieurs enfants, en leur accordant des prestations compensant l’arrêt de leur rémunération pour en prendre soin. Il a ensuite déclaré ce qui suit (à la page 16 de sa décision) :

Rien ne prouve que les parents de jumeaux sont victimes d’un traitement inéquitable dans la société en raison du fait qu’ils sont les parents de jumeaux ou qu’ils ne font pas l’objet du même respect, de la même déférence ou de la même considération. Le fait qu’il soit plus difficile de s’occuper de jumeaux que d’un seul enfant ne prouve pas l’existence d’un désavantage historique qui perpétue un préjugé ou l’application de stéréotypes. Il n’existe absolument aucune preuve, dans le contexte de la *Loi*, que les parents de jumeaux ont été victimes d’un désavantage historique, de stéréotypes, d’une vulnérabilité ou de préjugés parce qu’ils étaient les parents de jumeaux.

[27] The Umpire then turned to the second *Kapp* factor, i.e. the correspondence between the grounds and the claimant's actual needs, capacity or circumstances. First, he stated that the main issue which had to be determined was whether the Act took into account the particular situation of those affected and, if it did, then it was less likely to rest on a stereotype.

[28] In his discussion, the Umpire examined subsections 23(4) and 23(5) of the Act, and noted that there was sufficient flexibility in the Act to address the needs and circumstances of most claimants. In particular, he pointed to the fact that under subsection 23(4), parents could divide the weeks of parental benefits, as long as the 35-weeks per single pregnancy were not exceeded. The Umpire added that, similarly to the situation in *Canada (Attorney General) v. Lesiuk*, 2003 FCA 3, [2003] 2 F.C. 697, leave to appeal to the Supreme Court of Canada dismissed, [2003] 2 S.C.R. viii, the matter before him was not one where an entire group or a significant portion of a group had been excluded from benefits, but rather, "that some claimants should receive more benefits than others by virtue of the fact that they are parents of twins" (Umpire's decision, page 15).

[29] In the Umpire's view, considering the various circumstances that could arise in different families, it was not possible to devise a system of parental benefits whereby the needs of every family would be met. In his view, however, "[t]he flexibility inherent in the Act does accommodate, to some extent, the needs of parents of children who impose a relatively greater burden than other children, even though the scheme is not precisely attuned to Mr. [Martin's] situation" (Umpire's decision, page 15).

[30] As a result, the Umpire was of the view that the second factor was neutral in the circumstances.

[27] Le juge-arbitre a ensuite porté son attention vers le second facteur de la jurisprudence *Kapp*, soit le rapport entre les motifs de discrimination et les besoins, les capacités ou la situation réels du prestataire. Il a d'abord déclaré qu'il s'agissait principalement de rechercher si la Loi tenait compte de la situation particulière des personnes en cause, auquel cas il était moins probable qu'il y ait eu discrimination par l'application de stéréotypes.

[28] Le juge-arbitre a examiné dans sa discussion des paragraphes 23(4) et 23(5) de la Loi, et fait remarquer que les dispositions de celle-ci étaient suffisamment souples pour répondre aux besoins de la plupart des prestataires en fonction de leur situation. Il a notamment observé qu'en vertu du paragraphe 23(4), les parents pouvaient partager les semaines de prestations parentales entre eux, à leur gré, à concurrence de 35 semaines pour une seule et même grossesse. Le juge-arbitre a ajouté qu'à l'instar de la situation dans l'affaire *Canada (Procureur général) c. Lesiuk*, 2003 CAF 3, [2003] 2 C.F. 697, autorisation de pourvoi devant la Cour suprême du Canada refusée, [2003] 2 R.C.S. viii, il n'était pas question, dans l'affaire dont il était saisi, d'un groupe entier ou d'une partie importante d'un groupe exclu du bénéfice de prestations, mais plutôt d'un cas où « certains prestataires devraient recevoir davantage de prestations que d'autres en raison du fait qu'ils sont les parents de jumeaux » (décision du juge-arbitre, à la page 17).

[29] Le juge-arbitre a estimé qu'étant donné les diverses situations familiales susceptibles d'exister, il n'était pas possible de mettre en place un régime de prestations familiales qui réponde aux besoins de chaque famille. D'après le juge-arbitre, toutefois, « la souplesse inhérente à la Loi permet de répondre, dans une certaine mesure, aux besoins des parents d'enfants qui imposent un fardeau relativement plus important que les autres enfants, même si le régime n'est pas précisément adapté à la situation de M. [Martin] » (décision du juge-arbitre, à la page 17).

[30] Le juge-arbitre a par conséquent conclu que n'avait aucune incidence, dans un sens ou dans l'autre, le second facteur.

[31] With regard to the third *Kapp* factor, i.e. the ameliorative purpose or effects of the law or program, the Umpire was of the view that that factor was not relevant since the crux of the applicant's submission was that his group, parents of twins, was disadvantaged relative to others, and that there was "no other more relatively disadvantaged group that the Act targets" (Umpire's decision, page 15).

[32] Finally, the Umpire turned to the nature of the interest affected, the last contextual factor, and referred to the Supreme Court's decision in *Granovsky v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, 2000 SCC 28, [2000] 1 S.C.R. 703 (*Granovsky*), where the Court indicated that the real question was not whether a claimant had been deprived of a financial benefit, but whether the deprivation promoted the view that persons with temporary disabilities are "less capable, or less worthy of recognition or value as human beings or, as members of Canadian society, equally deserving of concern, respect and consideration" [emphasis in original] (*Granovsky*, paragraph 58).

[33] This led the Umpire to state that the only interest affected in the present matter was of an economic nature, adding that the applicant had not succeeded in showing that the denial of benefits "has affected his access to fundamental institutions or a basic aspect of his full membership in Canadian society" (Umpire's decision, page 15). Consequently, the applicant's economic interests did not result in discrimination. The Umpire's rationale appears at page 15 of his decision, where he states:

The real issue in this case is the fact that the Act does not entitle Mr. Martin and his spouse to receive twice as many weeks of parental benefits as the parents of a single child. Contrary to what he submits, he was not excluded from the parental benefits scheme. Rather, he simply chose not to avail himself of the parental benefits so that his spouse could receive the maximum amount of benefits available. I find that the denial of an additional 35 weeks of parental benefits does not result in a denial of access to a fundamental social institution nor does it constitute a complete non-recognition of a group.

[31] Le juge-arbitre a estimé non pertinent le troisième facteur de la jurisprudence *Kapp* — l'objet ou l'effet d'amélioration de la loi ou du programme en cause — , puisque le demandeur fondait principalement son argumentation sur le fait que le groupe dont il faisait partie, soit les parents de jumeaux, aurait été désavantagé par rapport à d'autres groupes, et que la « *Loi* ne vis[ait] aucun autre groupe relativement plus désavantagé » (décision du juge-arbitre, à la page 17).

[32] Le juge-arbitre a finalement discuté la nature du droit touché, le quatrième et dernier facteur contextuel. Il a renvoyé à l'arrêt *Granovsky c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, 2000 CSC 28, [2000] 1 R.C.S. 703 (*Granovsky*), où la Cour suprême a déclaré que la question n'était pas véritablement de savoir si le prestataire avait été privé d'un avantage financier, mais plutôt de savoir si cette privation favorisait l'opinion que les individus souffrant d'une déficience temporaire étaient « "moins capables ou [...] moins [dignes] d'être reconnus ou valorisés en tant qu'êtres humains ou en tant que membres de la société canadienne qui méritent le même intérêt, le même respect et la même considération" » [souligné dans l'original] (*Granovsky*, au paragraphe 58).

[33] Le juge-arbitre a déclaré, dans cette perspective, que le seul droit touché dans la présente affaire était de nature économique, et que le demandeur n'avait pas réussi à démontrer que le rejet de sa demande de prestations « avait restreint son accès à une institution fondamentale ou compromis un aspect fondamental de la pleine appartenance à la société canadienne » (décision du juge-arbitre, à la page 17). Le droit économique en cause du demandeur, par conséquent, n'avait pas donné lieu à de la discrimination. Le juge-arbitre a exposé son raisonnement comme suit, à la page 18 de sa décision :

Le véritable nœud de la présente affaire est que la *Loi* ne permet pas à M. [Martin] et à sa conjointe de recevoir deux fois plus de semaines de prestations parentales que les parents d'un seul enfant. Contrairement à ce qu'il prétend, le prestataire n'a pas été exclu du régime de prestations parentales. Il a plutôt simplement choisi de ne pas se prévaloir du bénéfice des prestations parentales de façon à ce que sa conjointe puisse recevoir le plus grand nombre de semaines de prestations possible. Je suis d'avis que le refus de la Commission d'accorder 35 semaines de prestations supplémentaires au prestataire

[34] In considering the above four factors, the Umpire pointed out that he had kept in mind the Supreme Court's admonition in *Kapp* that the contextual factors were not to be rigidly applied as they were simply aids useful in determining whether a distinction resulted in discrimination. Whether one approached the matter from the perspective of a demeaning of dignity, as in *Law*, or whether one approached the issue, as in *Andrews* and *Kapp*, by determining whether the distinction created a disadvantage through the perpetuation of prejudice or stereotyping, there could be no doubt, in the Umpire's opinion, "that discrimination necessarily entails some offence to the way a group is treated in society. Courts must determine whether a distinction impairs the substantive equality section 15 protects" (Umpire's decision, page 15).

[35] The Umpire then stated his view that the applicant had not shown that the Act and the scheme contained therein offended the Charter's promise of substantive equality. He explained his position as follows, at page 16:

The employment insurance scheme does not fail to recognize the concern, respect and consideration due to the parents of twins as members of Canadian society. Although Mr. [Martin] has presented evidence of the burdens occasioned by the birth of his children, the fact that the Act does not grant his family double benefits falls short of demonstrating that the scheme suggests he is less worthy of respect. The importance of context, recognized as a core part of the section 15 analysis at para. 43 of *Withler*, cannot be overstated here. Mr. [Martin] has failed to demonstrate that the parents of twins have faced or do face historical disadvantage, prejudice or stereotyping in Canadian society. Looking to other factors, the financial interest affected here does not impair Mr. [Martin's] full participation in all fundamental aspects of Canadian society, and the benefits to which the [Martin-Critchley] family are entitled, although not precisely corresponding to their enhanced needs as parents of twins, do include them to a significant extent in the employment benefit scheme. From the perspective of a reasonable person in Mr. [Martin's] position, and considering all of the factors discussed above, it simply cannot be said that the employment insurance scheme perpetuates prejudice and stereotyping.

ne restreint pas l'accès à une institution sociétale fondamentale et ne résulte pas en la non-reconnaissance complète d'un groupe.

[34] Le juge-arbitre a souligné que, vu les quatre facteurs contextuels susmentionnés, il avait tenu compte de la mise en garde donnée par la Cour suprême par l'arrêt *Kapp*, à savoir qu'il ne fallait pas appliquer ces facteurs de façon rigide, comme il ne s'agissait que d'aides utiles pour établir si une distinction donnait lieu à une discrimination. Il ne faisait aucun doute selon le juge-arbitre, qu'on aborde l'affaire sous l'angle de l'atteinte à la dignité, comme dans l'affaire *Law*, ou de la question de savoir si la distinction donne lieu à un désavantage par la perpétuation d'un préjugé ou l'application de stéréotypes, comme dans les affaires *Andrews* et *Kapp*, que « la discrimination suppose nécessairement le traitement préjudiciable d'un groupe dans la société. Les tribunaux doivent déterminer si une distinction porte atteinte à l'égalité réelle protégée par l'article 15 » (décision du juge-arbitre, à la page 18).

[35] Le juge-arbitre s'est ensuite dit d'avis que le demandeur n'avait pas démontré que la Loi et le régime d'assurance-emploi portaient atteinte au droit à l'égalité réelle garanti par la Charte. Il s'est expliqué comme suit (à la page 18) :

Il est faux de dire que le régime d'assurance-emploi ne reconnaît pas le respect, la déférence et la considération que méritent les parents de jumeaux en tant que membres de la société canadienne. Bien que M. [Martin] ait montré par des éléments de preuve que la naissance de ses enfants lui a imposé un fardeau supplémentaire, le fait que sa famille n'ait pas droit au double des prestations en vertu de la *Loi* ne permet pas de démontrer que le régime suppose qu'il mérite moins de respect. Dans la présente affaire, on ne saurait trop insister sur l'importance du contexte, qui a été reconnu au paragraphe 43 de l'arrêt *Withler* comme un élément fondamental de l'analyse requise par l'article 15. M. [Martin] n'a pas démontré que les parents de jumeaux sont ou ont été victimes d'un désavantage historique, de préjugés ou de stéréotypes dans la société canadienne. Par ailleurs, le droit de nature économique qui est touché en l'espèce n'empêche pas M. [Martin] de participer pleinement à tous les aspects fondamentaux de la société canadienne, et les prestations pouvant être versées à M. [Martin] et à sa conjointe [M^{me} Critchley], bien qu'elles ne correspondent pas précisément à leurs besoins supplémentaires en tant que parents de jumeaux, font en sorte qu'ils sont bien servis par le régime d'assurance-emploi. Du point de vue d'une personne raisonnable se trouvant dans la situation de M. [Martin], et compte tenu de tous les facteurs examinés

[36] The Umpire then went on to emphasize that not every distinction in treatment at law amounted to a violation of section 15. He reasoned as follows, at page 16 of his decision:

The classifying of individuals and groups, the implementation of different provisions respecting such groups, and the application of different rules, regulations, requirements and qualifications to different persons is necessary for the governance of modern society. The Supreme Court and the Federal Court of Appeal have held that complex social benefits programs, such as the employment insurance program, often make distinctions in order to deliver these programs properly, and that Parliament must be accorded some flexibility in the extension of social benefits. It is entirely legitimate for the government to make choices in the allocation of benefits and it should be permitted a degree of latitude in so doing, as it is an exercise which is almost bound to seem arbitrary to those falling on the wrong side of the line. [Citations omitted]

[37] Finally, relying on the Supreme Court's decision in *Withler*, the Umpire pointed out that policy considerations could be a relevant factor in regard to the second part of the *Kapp* test, noting that the parental benefits allowed by the Act were not needs-based, in that the benefits were not the mirror reflection of the burden or difficulties imposed upon parents by a child's birth. The Umpire then added that the scheme put forward by Parliament was subject to the usual financial constraints faced by all government programs, and that the fact that the Act did not grant greater benefits to the parents of twins did not amount to a failure by Parliament to recognize the additional burden imposed upon parents of twins or triplets, since the Act was blind or neutral to the different burdens imposed by the birth of a child or children.

[38] The Umpire concluded his reasoning as follows, at page 17:

précédemment, on ne peut tout simplement pas dire que le régime d'assurance-emploi perpétue un préjugé et l'application de stéréotypes.

[36] Puis, le juge-arbitre a insisté sur le fait que toute différence de traitement n'équivalait pas, en droit, à une violation de l'article 15. Voici son raisonnement (aux pages 18 et 19 de sa décision) :

Le classement des personnes et des groupes, la prise de dispositions différentes concernant de tels groupes ainsi que l'application de règles, de règlements, d'exigences et de réserves à des personnes différentes sont nécessaires pour assurer la gouvernance de la société moderne. La Cour suprême du Canada et la Cour d'appel fédérale ont établi que les régimes d'avantages sociaux complexes, comme le régime d'assurance-emploi, font souvent des distinctions de façon à ce qu'ils puissent être bien appliqués, et qu'il faut donner au Parlement une certaine souplesse dans l'octroi des prestations sociales. Il est tout à fait légitime que le gouvernement fasse des choix lorsqu'il accorde des avantages et il doit jouir d'une certaine marge de manœuvre pour ce faire, étant donné qu'il s'agit d'un exercice qui est presque destiné à paraître arbitraire aux yeux de ceux qui se retrouvent du mauvais côté de la limite. [Citations omises].

[37] S'appuyant finalement sur la jurisprudence *Withler* de la Cour suprême, le juge-arbitre a souligné que l'intérêt public pouvait constituer un facteur pertinent quant au deuxième élément du critère de la jurisprudence *Kapp*. Il a observé à cet égard que les prestations familiales prévues par la Loi n'étaient pas établies en fonction des besoins de chaque prestataire, de manière à ce que les prestations soient ajustées selon le fardeau ou les difficultés occasionnés aux parents par la naissance d'un enfant. En outre, a dit le juge-arbitre, le régime mis sur pied par le législateur était soumis aux mêmes contraintes financières que tout autre programme gouvernemental, et le fait que la Loi ne permettait pas aux parents de jumeaux de toucher davantage de prestations ne signifiait pas que le législateur ne reconnaissait pas le fardeau supplémentaire imposé aux parents de jumeaux ou de triplés, car la Loi ne tenait tout simplement pas compte des différents fardeaux imposés par la naissance d'un ou de plusieurs enfants.

[38] Le juge-arbitre a conclu son raisonnement comme suit (à la page 20):

The policy of the Act is to grant a set amount of parental leave benefits after birth regardless of need or burden imposed. As such, it cannot reasonably be construed as making any suggestion as to the concern, respect and consideration that the parents of twins deserve.

L'objectif de la *Loi* est de permettre aux parents de recevoir un certain nombre de semaines de prestations parentales à la suite de la naissance d'un enfant, peu importe leurs besoins ou leur fardeau particuliers. Ainsi, on ne peut raisonnablement conclure que la *Loi* remet en question le respect, la déférence et la considération que méritent les parents de jumeaux.

Relevant Legislation

[39] The relevant provisions of the Act and of the *Employment Insurance Regulations*, SOR/96-332 (Regulations), read as follows:

Dispositions législatives pertinentes

[39] Les dispositions pertinentes de la *Loi* et du *Règlement sur l'assurance-emploi*, DORS/96-332 (le *Règlement*) sont les suivantes :

The Act

Benefits

12. (1) If a benefit period has been established for a claimant, benefits may be paid to the claimant for each week of unemployment that falls in the benefit period, subject to the maximums established by this section.

12. (1) Une fois la période de prestations établie, des prestations peuvent, à concurrence des maximums prévus au présent article, être versées au prestataire pour chaque semaine de chômage comprise dans cette période.

Prestations

General maximum

(2) The maximum number of weeks for which benefits may be paid in a benefit period because of a reason other than those mentioned in subsection (3) shall be determined in accordance with the table in Schedule I by reference to the regional rate of unemployment that applies to the claimant and the number of hours of insurable employment of the claimant in their qualifying period.

(2) Le nombre maximal de semaines pendant lesquelles des prestations peuvent être versées au cours d'une période de prestations — à l'exception de celles qui peuvent être versées pour l'une des raisons prévues au paragraphe (3) — est déterminé selon le tableau de l'annexe I en fonction du taux régional de chômage applicable au prestataire et du nombre d'heures pendant lesquelles il a occupé un emploi assurable au cours de sa période de référence.

Maximum

Maximum — special benefits

(3) The maximum number of weeks for which benefits may be paid in a benefit period

(3) Le nombre maximal de semaines pendant lesquelles des prestations peuvent être versées au cours d'une période de prestations est :

Maximum : prestations spéciales

(a) because of pregnancy is 15;

a) dans le cas d'une grossesse, quinze semaines;

(b) because the claimant is caring for one or more new-born children of the claimant or one or more children placed with the claimant for the purpose of adoption is 35;

b) dans le cas de soins à donner à un ou plusieurs nouveau-nés du prestataire ou à un ou plusieurs enfants placés chez le prestataire en vue de leur adoption, 35 semaines;

(c) because of a prescribed illness, injury or quarantine is 15; and

c) dans le cas d'une maladie, d'une blessure ou d'une mise en quarantaine prévue par règlement, quinze semaines;

(d) because the claimant is providing care or support to one or more family members described in subsection 23.1(2), is six.

d) dans le cas de soins ou de soutien à donner à un ou plusieurs membres de la famille visés au paragraphe 23.1(2), six semaines.

| | | | |
|---|--|--|--|
| Maximum — special benefits | <p>(4) The maximum number of weeks for which benefits may be paid</p> <p>(a) for a single pregnancy is 15; and</p> <p>(b) for the care of one or more new-born or adopted children as a result of a single pregnancy or placement is 35.</p> | <p>(4) Les prestations ne peuvent être versées pendant plus de 15 semaines, dans le cas d'une seule et même grossesse, ou plus de 35, dans le cas de soins à donner à un ou plusieurs nouveau-nés d'une même grossesse ou du placement de un ou plusieurs enfants chez le prestataire en vue de leur adoption.</p> | Prestations spéciales |
| Maximum — parental benefits | <p>(4.01) If a claim is made under this Part in respect of a child or children referred to in paragraph (4)(b) and a claim is made under section 152.05 in respect of the same child or children, the maximum number of weeks of benefits payable under this Act in respect of the child or children is 35.</p> <p style="text-align: center;">...</p> | <p>(4.01) Si une demande de prestations est présentée au titre de la présente partie relativement à un ou plusieurs enfants visés au paragraphe (4) et une demande de prestations est présentée au titre de l'article 152.05 relativement au même enfant ou aux mêmes enfants, les prestations prévues par la présente loi relativement à celui-ci ou à ceux-ci ne peuvent être versées pendant plus de trente-cinq semaines.</p> <p style="text-align: center;">[...]</p> | Maximum : prestations parentales |
| Adoption | <p>(8) For the purposes of this section, the placement with a major attachment claimant, at the same or substantially the same time, of two or more children for the purpose of adoption is a single placement of a child or children for the purpose of adoption.</p> <p style="text-align: center;">...</p> | <p>(8) Pour l'application du présent article, le placement auprès d'un prestataire de la première catégorie, au même moment ou presque au même moment, de deux enfants ou plus en vue de leur adoption est considéré comme un seul placement d'un ou plusieurs enfants en vue de leur adoption.</p> <p style="text-align: center;">[...]</p> | Adoption |
| Parental benefits | <p>23. (1) Notwithstanding section 18, but subject to this section, benefits are payable to a major attachment claimant to care for one or more new-born children of the claimant or one or more children placed with the claimant for the purpose of adoption under the laws governing adoption in the province in which the claimant resides.</p> | <p>23. (1) Malgré l'article 18 mais sous réserve des autres dispositions du présent article, des prestations sont payables à un prestataire de la première catégorie qui veut prendre soin de son ou de ses nouveau-nés ou d'un ou plusieurs enfants placés chez lui en vue de leur adoption en conformité avec les lois régissant l'adoption dans la province où il réside.</p> | Prestations parentales |
| Weeks for which benefits may be paid | <p>(2) Subject to section 12, benefits under this section are payable for each week of unemployment in the period</p> <p>(a) that begins with the week in which the child or children of the claimant are born or the child or children are actually placed with the claimant for the purpose of adoption; and</p> | <p>(2) Sous réserve de l'article 12, les prestations visées au présent article sont payables pour chaque semaine de chômage comprise dans la période qui :</p> <p>a) commence la semaine de la naissance de l'enfant ou des enfants du prestataire ou celle au cours de laquelle le ou les enfants sont réellement placés chez le prestataire en vue de leur adoption;</p> | Semaines pour lesquelles des prestations peuvent être payées |

| | | | | |
|---|--|-----|--|---|
| | (b) that ends 52 weeks after the week in which the child or children of the claimant are born or the child or children are actually placed with the claimant for the purpose of adoption. | ... | b) se termine cinquante-deux semaines après la semaine de la naissance de l'enfant ou des enfants du prestataire ou celle au cours de laquelle le ou les enfants sont ainsi placés. | [...] |
| Division of weeks of benefits | (4) If two major attachment claimants are caring for a child referred to in subsection (1), or one major attachment claimant and an individual who claims benefits under section 152.05 are both caring for a child referred to in that subsection, weeks of benefits payable under this section, under section 152.05 or under both those sections, up to a maximum of 35 weeks, may be divided between them. | | (4) Si deux prestataires de la première catégorie prennent soin d'un enfant visé au paragraphe (1) — ou si un prestataire de la première catégorie et un particulier qui présente une demande de prestations au titre de l'article 152.05 prennent tous deux soin d'un enfant visé à ce paragraphe —, les semaines de prestations à payer en vertu du présent article, de l'article 152.05 ou de ces deux articles peuvent être partagées entre eux, jusqu'à concurrence d'un maximum de trente-cinq semaines. | Partage des semaines de prestations |
| Maximum number of weeks that can be divided | (4.1) For greater certainty, if, in respect of the same child, a major attachment claimant makes a claim for benefits under this section and another person makes a claim for benefits under section 152.05, the total number of weeks of benefits payable under this section and section 152.05 that may be divided between them may not exceed 35 weeks. | | (4.1) Il est entendu que dans le cas où un prestataire de la première catégorie présente une demande de prestations au titre du présent article et où un particulier présente une demande de prestations au titre de l'article 152.05 relativement au même enfant, le nombre total de semaines de prestations à payer au titre du présent article et de l'article 152.05 qui peuvent être partagées entre eux ne peut dépasser trente-cinq semaines. | Nombre maximal de semaines pouvant être partagées |
| | ... | | [...] | |
| Parental benefits | 152.05 (1) Subject to this Part, benefits are payable to a self-employed person to care for one or more new-born children of the person or one or more children placed with the person for the purpose of adoption under the laws governing adoption in the province in which the person resides. | | 152.05 (1) Sous réserve de la présente partie, des prestations doivent être payées à un travailleur indépendant qui veut prendre soin de son ou de ses nouveau-nés ou d'un ou plusieurs enfants placés chez lui en vue de leur adoption en conformité avec les lois régissant l'adoption dans la province où il réside. | Prestations parentales |
| | ... | | [...] | |
| Exception | (15) If a self-employed person makes a claim under this Part and another person makes a claim under section 22 or 23 in respect of the same child or children and one of them has served or elected to serve their waiting period, then | | (15) Si un travailleur indépendant présente une demande de prestations au titre de la présente partie et qu'une autre personne présente une demande de prestations au titre des articles 22 ou 23 relativement au même enfant ou aux mêmes enfants et que l'un d'eux a purgé son délai de carence ou a choisi de le purger, les règles suivantes s'appliquent : | Exception |
| | (a) if the self-employed person is not the one who served or elected to serve the waiting period, the self-employed person is not required to serve a waiting period; or | | a) dans le cas où le travailleur indépendant ne l'a pas purgé ou n'a pas choisi de le purger, il n'est pas tenu de le faire; | |

(b) if the person making the claim under section 22 or 23 is not the one who served or elected to serve the waiting period, the person may have his or her waiting period deferred in accordance with section 23.

b) dans le cas où la personne qui présente une demande de prestations au titre des articles 22 ou 23 ne l'a pas purgé ou n'a pas choisi de le purger, elle peut faire reporter cette obligation en conformité avec l'article 23.

...

[...]

Benefits under this Part and Part I

152.09 (1) If an individual qualifies for benefits under this Part as a self-employed person and for benefits under Part I as an insured person, the individual may receive benefits under one Part only and, to do so, the individual must, in the prescribed manner, at the time of making an initial claim for benefits, elect under which Part benefits are to be paid.

152.09 (1) S'il remplit les conditions requises pour recevoir des prestations à la fois à titre de travailleur indépendant au titre de la présente partie et d'assuré au titre de la partie I, un particulier ne peut les recevoir qu'au titre d'une seule de ces parties et doit choisir, selon les modalités réglementaires, au moment de présenter sa demande initiale, la partie aux termes de laquelle les prestations seront versées.

Prestations prévues par la présente partie et la partie I

Effect of election

(2) The election is binding on the individual in respect of the initial claim for all benefits payable, for any of the following reasons, during the benefit period established in relation to the initial claim:

(2) Le choix lie le particulier à l'égard de la demande initiale pour toutes les prestations qui doivent lui être payées, pour les raisons ci-après, au cours de la période de prestations établie à l'égard de cette demande :

Effet du choix

(a) pregnancy;

a) grossesse;

(b) caring for one or more new-born children of the self-employed person, or one or more children placed with the self-employed person for the purpose of adoption;

b) soins à donner par le travailleur indépendant à son ou ses nouveau-nés ou à un ou plusieurs enfants placés chez celui-ci en vue de leur adoption;

(c) a prescribed illness, injury or quarantine; and

c) maladie, blessure ou mise en quarantaine prévue par règlement;

(d) providing care or support to one or more family members.

d) soins ou soutien à donner à un ou plusieurs membres de sa famille.

The Regulations

76.21 (1) Subsection (2) applies in respect of two persons who are caring for the same child or children and who do not reside in the same province at the time the first one of them makes an application under section 22 or 23 of the Act or an application for provincial benefits.

Le Règlement

76.21 (1) Le paragraphe (2) s'applique aux personnes qui prennent soin du même enfant ou des mêmes enfants, mais qui ne résident pas dans la même province au moment où la première d'entre elles fait une demande de prestations en vertu des articles 22 ou 23 de la Loi ou une demande de prestations provinciales.

(2) Subject to subsection (3), where one of the two persons referred to in subsection (1) has applied for and is entitled to receive benefits under section 23 of the Act (referred to in this section as "the claimant") and the other person has applied for and is entitled to receive provincial benefits (referred to in this section as "the provincial applicant"), unless they have entered into an agreement as to the number of weeks of such benefits

(2) Sous réserve du paragraphe (3), dans le cas où l'une des personnes visées au paragraphe (1) a demandé et est en droit de recevoir des prestations en vertu de l'article 23 de la Loi (ci-après appelée « prestataire ») et que l'autre personne a demandé et est en droit de recevoir des prestations provinciales (ci-après appelée « demandeur provincial »), à moins qu'il n'existe une entente sur le nombre de semaines de telles prestations que l'une et l'autre demanderont respectivement ou

they will each respectively apply for or there is a court order respecting the sharing of those weeks of benefits,

(a) if the number of weeks of benefits that the claimant would otherwise be entitled to receive under section 23 of the Act is an even number, the number of weeks of benefits payable to the claimant is half that number; and

(b) if that number is an odd number,

(i) where the claimant made the earlier application, one week of those benefits plus half of the remaining weeks of benefits is payable to the claimant, and

(ii) where the provincial applicant made the earlier application, half the number of weeks of benefits remaining, after deducting one week, are payable to the claimant.

(3) The maximum number of weeks of benefits that may be paid to the claimant under section 23 of the Act shall not be greater than the maximum number of weeks for which benefits may be paid under paragraph 12(3)(b) of the Act, less the number of weeks of provincial benefits that are paid to the provincial applicant, taking into account any weeks of provincial benefits that are paid at the accelerated rate referred to in subsection 76.19(2), if applicable.

The Issues

[40] This application for judicial review raises the following issues:

1. Whether the Umpire erred in concluding that the Act did not allow each parent of twins to receive 35 weeks of parental benefits.
2. Whether the Umpire was correct in determining that the Board did not have jurisdiction to decide Charter issues.
3. Whether the Umpire erred in determining that the parental benefit provisions of the Act did not infringe subsection 15(1) of the Charter.
4. If the Umpire erred in determining that the parental benefit provisions of the Act did not infringe subsection 15(1) of the Charter, whether the infringement was

qu'il n'existe une ordonnance d'un tribunal sur le partage de ces semaines de prestations, le nombre de semaines de prestations à payer est établi de la façon suivante :

a) dans le cas où le nombre de semaines de prestations que le prestataire serait par ailleurs en droit de recevoir en vertu de l'article 23 de la Loi est un nombre pair, le prestataire a droit à la moitié des semaines de prestations;

b) dans le cas où ce nombre est impair :

(i) si le prestataire a fait le premier la demande, il a droit à une semaine de prestations en plus de la moitié des semaines qui restent,

(ii) si le demandeur provincial a fait le premier la demande, le prestataire a droit à la moitié des semaines de prestations qui restent après déduction d'une semaine.

(3) Dans tous les cas, le nombre maximal de semaines de prestations pouvant être versées au prestataire au titre de l'article 23 de la Loi ne peut excéder le nombre maximal de semaines prévu à l'alinéa 12(3)b) de la Loi moins le nombre de semaines de prestations provinciales qui ont été versées au demandeur provincial compte tenu, le cas échéant, des semaines de prestations qui sont versées selon le mode de versement accéléré visé au paragraphe 76.19(2).

Questions en litige

[40] La présente demande de contrôle judiciaire soulève les questions suivantes :

1. Le juge-arbitre a-t-il commis une erreur en concluant que la Loi ne permettait pas à chacun des parents de jumeaux d'obtenir 35 semaines de prestations parentales?
2. Le juge-arbitre a-t-il correctement conclu que le conseil arbitral n'avait pas compétence pour connaître des moyens puisés dans la Charte?
3. Le juge-arbitre a-t-il commis une erreur en concluant que les dispositions sur les prestations parentales de la Loi ne portaient pas atteinte au paragraphe 15(1) de la Charte?
4. Si le juge-arbitre a conclu erronément que les dispositions sur les prestations parentales de la Loi ne portaient pas atteinte au paragraphe 15(1) de la Charte,

a reasonable limit prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society under section 1 of the Charter.

Analysis

[41] Before addressing the first issue, a few words concerning the applicable standard of review are in order.

[42] First, the parties are in agreement that with regard to Charter issues, the applicable standard is that of correctness and that the same standard applies to the question of whether the Board had jurisdiction to decide Charter issues. I see no reason to disagree with the position taken by the parties

[43] Second, with respect to the interpretation of the Act, the applicant submits that the issues are issues of law which are reviewable on a standard of correctness. In its memorandum, the respondent, on the basis of the Supreme Court's recent decisions in *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471, and *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, asserted that the applicable standard was that of reasonableness. However, prior to the hearing of the application, the applicant, in view of this Court's decision in *Chaulk v. Canada (Attorney General)*, 2012 FCA 190, [2013] CLLC 240-002, abandoned the position taken in its memorandum and conceded that the standard of review to be applied by this Court to the Umpire's interpretation of the provisions at issue is that of correctness.

[44] I now turn to the first issue.

l'atteinte portée était-elle, aux termes de l'article premier de la Charte, une limite raisonnable dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique?

Analyse

[41] Il convient de dire d'abord quelques mots, avant de discuter la première question, sur la norme de contrôle applicable.

[42] Premièrement, il n'est pas controversé entre les parties que les questions relatives à la Charte, et celle de savoir si le conseil arbitral avait compétence pour connaître de telles questions, appellent la norme de la décision correcte. Je ne vois aucune raison d'être d'opinion contraire.

[43] Quant aux questions concernant l'interprétation de la Loi, deuxièmement, il s'agirait, selon le demandeur de questions de droit commandant également la norme de la décision correcte. Le défendeur a plutôt soutenu dans son mémoire, en faisant valoir les récents arrêts de la Cour suprême *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471, et *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, que la norme applicable dans ce cas était celle de la raisonabilité. Avant l'instruction de la demande, le demandeur, compte tenu de l'arrêt de la Cour *Chaulk c. Canada (Procureur général)*, 2012 CAF 190, a renoncé à la thèse qu'il avait défendue dans son mémoire et a concédé que la norme de contrôle devant être appliquée par la Cour à l'interprétation par le juge-arbitre des dispositions en cause était celle de la décision correcte.

[44] Examinons maintenant la première question en litige.

A. *The First Issue: Whether the Umpire erred in concluding that the Act did not allow each parent of twins to receive 35 weeks of parental benefits.*

[45] The applicant submits that the Umpire erred in adopting a wrong approach to the interpretation of the provisions at issue. More particularly, the applicant says that the judge read paragraph 12(4)(b) of the Act out of context and without resort to proper principles of interpretation, i.e. without taking into account the entirety of the Act and the purpose thereof. In support of his view, the applicant refers us to *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. [Markham, Ont.: LexisNexis, 2008], at page 1, where the learned author says:

Today there is only one principled approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context, in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament. [Footnote omitted.]

The applicant also refers us to the Supreme Court of Canada's decision in *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd.(Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at paragraphs 20–23, where the Court adopted the above principle and further relied on section 10 of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, which provides that every statute should be given a fair, large and liberal construction so as to ensure “the attainment of the object of the Act according to its true intent, meaning and spirit”.

[46] As a consequence of his criticism of the Umpire's approach to the interpretation of the provisions at issue, the applicant says that a proper interpretation of the Act leads to the conclusion that he and his spouse are entitled to two parental leaves. First, the applicant sets out the underlying premise to his proposed interpretation, namely, that his interpretation is in accord with the Act's purpose that recognizes legitimate interruptions of employment to care for children, in that it allows two eligible claimants who both interrupted their employment to care for their children to receive the same benefit as other dual-eligible claimants caring for two or more children and, in doing so, promotes the needs of children, one of the key reasons for the existence of the

A. *Première question en litige — Le juge-arbitre a-t-il commis une erreur en concluant que la Loi ne permettait pas à chacun des parents de jumeaux d'obtenir 35 semaines de prestations parentales?*

[45] Le demandeur soutient que le juge-arbitre a commis une erreur en recourant à une mauvaise méthode d'interprétation pour les dispositions en cause. Il soutient plus particulièrement que le juge-arbitre a interprété le paragraphe 12(4) de la Loi sans tenir compte du contexte, sans appliquer les principes d'interprétation appropriés, c'est-à-dire sans prendre en considération la Loi dans son ensemble et l'objet de celle-ci. À l'appui de sa thèse, le demandeur nous renvoie à *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5^e éd. [Markham, Ont. : LexisNexis, 2008], à la page 1, où l'éminent auteur expose ce qui suit :

[TRADUCTION] Aujourd'hui, il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur. [Note en bas de page omise.]

Le demandeur nous renvoie également à l'arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd.(Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, aux paragraphes 20 à 23, où la Cour suprême a retenu cette doctrine et s'est aussi fondée sur l'article 10 de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, selon lequel les lois doivent s'interpréter de la manière la plus équitable et la plus large qui soit pour garantir « la réalisation de leur objet selon leur sens, intention et esprit véritables ».

[46] Rejetant la méthode d'interprétation à laquelle a eu recours le juge-arbitre en ce qui concerne les dispositions en cause, le demandeur affirme que l'interprétation correcte de la Loi appelle la conclusion que lui et son épouse ont chacun droit à un congé parental. Le demandeur énonce d'abord le postulat sur lequel s'appuie l'interprétation qu'il propose : celle-ci est conforme au but visé par la Loi de reconnaître la valeur des interruptions légitimes d'emploi pour prodiguer des soins aux enfants, en permettant à deux prestataires admissibles qui ont chacun interrompu leur emploi pour s'occuper de leurs enfants de recevoir les mêmes prestations que deux autres prestataires, dont chacun serait admissible et qui donneraient des soins à deux enfants

parental leave benefits. The applicant further states that in ensuring that one child results in one parental leave claim and two or more children always results in two claims, his interpretation leads to a clear, consistent interpretation of the Act and best fulfills the purpose of parental leave, adding that contrary to the interpretation accepted by the Umpire, it gives effect to the whole of section 12 and Part I [sections 6 to 55] of the Act.

[47] I now turn to the applicant's specific views on the interpretation of the provisions at issue. He begins by making the point that paragraph 12(4)(b) of the Act is "a small piece of a much larger and complex benefits scheme" (applicant's memorandum, paragraph 32). First, he states that sections 6 to 11 establish the pre-conditions to the making of a parental leave claim, i.e. working the required number of hours necessary to pay a sufficient amount of premiums during a qualifying period of approximately one year prior to an interruption of earnings. Once these conditions have been met, the applicant says that the Act establishes two overlapping but different periods during which parental benefits may be paid to a claimant, the first period being the 52–73-week benefit period found in sections 9 and 10 of the Act. The second period, which the applicant characterizes as being "a more amorphous period" (applicant's memorandum, paragraph 35), is that which is found at subsection 23(2) and entitled "Weeks for which benefits may be paid". According to the applicant, this period can differ from the first period as the start and length thereof is triggered by a number of factors, including the hospitalization of a child or a parent's service in the armed forces.

[48] This leads the applicant to assert that section 12, which sets out the benefits payable, begins to make sense when it is read with the two above distinct time periods in mind. More particularly, the applicant says that section 12 should be read as providing a 35-week maximum benefit period to a claimant rather than in respect of a single pregnancy, adding that the purpose of

ou plus, cela tout en promouvant les besoins des enfants, l'une des principales raisons d'être des prestations de congé parental. Le demandeur ajoute que son interprétation, portant qu'un enfant donne lieu à une demande de prestations parentales, et deux enfants ou plus toujours à deux demandes, constitue une interprétation claire et cohérente de la Loi qui permet de concrétiser au mieux l'objet du régime de prestations parentales, tout en tenant compte, contrairement à l'interprétation retenue par le juge-arbitre, du contexte global de l'article 12 et de la partie I [articles 6 à 55] de la Loi.

[47] Examinons maintenant plus en détail l'interprétation proposée par le demandeur des dispositions en cause. Le demandeur commence par signaler que le paragraphe 12(4) de la Loi constitue [TRADUCTION] « un petit élément d'un régime de prestations beaucoup plus complexe et de beaucoup plus large portée » (mémoire du demandeur, au paragraphe 32). Il dit d'abord qu'on établit aux articles 6 à 11 la condition préalable à la présentation d'une demande de prestations parentales, c'est-à-dire avoir travaillé le nombre d'heures nécessaire pour avoir versé suffisamment de cotisations pendant la période de référence d'environ un an avant l'arrêt de la rémunération. Une fois cette exigence remplie, ajoute le demandeur, la Loi prévoit deux périodes se chevauchant, mais distinctes, pendant lesquels des prestations parentales peuvent être versées à un prestataire. La première période est celle de 52 à 73 semaines visée par les articles 9 et 10 de la Loi. La deuxième, que le demandeur qualifie de [TRADUCTION] « période plus amorphe » (mémoire du demandeur, au paragraphe 35) est celle visée au paragraphe 23(2), dont les notes marginales sont intitulées « Semaines pour lesquelles des prestations peuvent être payées ». Cette deuxième période peut différer de la première, selon le demandeur, puisque la date de départ et la durée varient en fonction de certains facteurs, comme l'hospitalisation d'un enfant ou le service dans les forces armées d'un père ou d'une mère.

[48] Le demandeur en déduit que l'article 12, qui prescrit les prestations payables, ne prend son sens que si l'on garde à l'esprit ces deux périodes distinctes. Il affirme notamment qu'on doit interpréter l'article 12 comme prévoyant à l'égard d'un prestataire, et non d'une seule et même grossesse, la période maximale de versement de prestations de 35 semaines. Le demandeur

paragraph 12(3)(b) is to limit a claimant to 35 weeks of parental benefits in his benefit period, while paragraph 12(4)(b) serves to limit a claimant to 35 weeks of benefits in a period during which parental benefits may be paid.

[49] The applicant then goes on to assert that since he and his wife are eligible claimants in their own right, each of them is individually subject to the maximums set out in subsections 12(3) and 12(4), which means that each of them has a 35-week claim maximum. The applicant says that “[t]wo claimants means two (2) claims, each with a maximum of 35 weeks” (applicant’s memorandum, paragraph 39). Thus, in the applicant’s view, reading the 35-week benefits maximums in subsections 12(3) and 12(4) as “claimant-centered” is consistent with the whole of section 12. According to the applicant, it necessarily follows that adding “the words of s. 12(1) right before those in sub-ss. 12(3) and 12(4) [which was clearly intended], the fact that sub-ss. 12(3) and 12(4) create ‘per claimant’ maximums becomes apparent” (applicant’s memorandum, paragraph 41).

[50] The applicant further says that the interpretation that he is putting forward is consistent with the purpose and object of the Act and its parental benefits provisions. More particularly, he says that in considering the benefits maximums set out in subsections 12(3) and 12(4) as amounts payable per claimant, his interpretation is consistent with the claimant-focus purpose of providing claimants with amounts to supplement the incomes lost due to their interruption in earnings and that it is also consistent with the social purpose of the Act inherent in supplementing a claimant’s income when he or she interrupts work to care for children.

[51] The applicant makes the further point that the Umpire’s interpretation of the Act “rises to the level of an absurdity” in that it results in only one parental leave being granted if two or more children are born from a single pregnancy, but two parental leaves being granted

ajoute que l’objet de l’alinéa 12(3)b) est de restreindre à 35 le nombre de semaines, au cours de sa période de prestations, pendant lesquelles le prestataire peut recevoir des prestations parentales, et l’objet du paragraphe 12(4) est de restreindre à 35 le nombre de semaines de prestations parentales à verser à un prestataire pendant une période où il y a droit.

[49] Le demandeur soutient ensuite que, son épouse et lui-même étant chacun en propre un prestataire admissible, l’un et l’autre est visé individuellement par les périodes maximales prévues aux paragraphes 12(3) et 12(4), et peut donc demander le nombre maximal de 35 semaines de prestations. Le demandeur dit ainsi : [TRADUCTION] « Deux prestataires, cela signifie deux demandes de prestations, chacune pour un maximum de 35 semaines » (mémoire du demandeur, au paragraphe 39). Selon le demandeur, donc, interpréter la période maximale de 35 semaines des paragraphes 12(3) et 12(4) comme étant [TRADUCTION] « centrée sur le prestataire » est conforme au sens global de l’article 12. Il en découlerait nécessairement que si l’on plaçait [TRADUCTION] « le texte du paragraphe 12(1) tout juste devant celui des paragraphes 12(3) et 12(4) [l’intention clairement visée], il deviendrait manifeste que les périodes maximales sont prévues “par prestataire” dans ces deux derniers paragraphes » (mémoire du demandeur, au paragraphe 41).

[50] Le demandeur ajoute que l’interprétation qu’il propose est conforme à l’objet de la Loi et de ses dispositions sur les prestations parentales. Il précise que son interprétation, faisant considérer les prestations maximales des paragraphes 12(3) et 12(4) comme payables par prestataire, est conforme à l’objectif visé, axé sur le prestataire, de contribuer au revenu de celui-ci amoindri par l’arrêt de rémunération, et aussi conforme à l’objectif social visé par la Loi de faire une telle contribution lorsque le prestataire met son travail en veilleuse pour donner des soins à ses enfants.

[51] Le demandeur soutient également que l’interprétation de la Loi par le juge-arbitre [TRADUCTION] « conduit à une absurdité », puisqu’il en résulte l’octroi d’un seul congé parental si deux ou plusieurs enfants sont issus d’une même grossesse, mais de deux congés

if there are two pregnancies or a pregnancy and an adoption. The applicant adds that Parliament cannot have created a singleton maximum in paragraph 12(4)(b) when it expressly addressed that situation in subsection 23(4). The applicant completes his reasoning by saying that the Umpire's determination that paragraph 12(4)(b) was intended to limit dual claimants to a single 35-week claim for a single child has the effect of assigning to paragraph 12(4)(b) a limitation already spelled out in subsections 23(4) and 23(4.1), adding that it cannot be assumed that Parliament created a singleton maximum in paragraph 12(4)(b) when it expressly addressed that situation in subsection 23(4).

[52] The applicant concludes his submissions on this issue by saying, at paragraph 58 of his memorandum:

Instead of this tautologous interpretation [the Umpire's interpretation], the Applicant's interpretation assigns meaning to s. 12(1) (the sub-ss. 12(3) and 12(4) maximums are per claimant), additional meaning to s. 12(3) (maximums per "benefit period"), additional meaning to s. 12(4) (maximums during the different s. 23 period post-birth when a parental leave claim can be made), and meaning to sub-ss. 23(4) and 23(4.1) (one shared 35 weeks leave claim where a singleton is born).

[53] In my view, the interpretation proposed by the applicant cannot be right as it flies in the face of Parliament's clear intention in enacting the provisions at issue. I cannot see any basis to conclude that the Umpire's interpretation results from an error on his part. The Umpire's decision is the correct interpretation of the Act. I so conclude for the following reasons.

[54] I begin with an examination of sections 12 and 23 of the Act which are at the heart of these proceedings.

[55] Subsection 12(1) provides that benefits shall be payable to a claimant for each week of unemployment falling within a benefit period that has been established for the claimant. The availability of the benefits is subject

si l'on a affaire à deux grossesses ou à une grossesse et une adoption. Il ajoute que le législateur ne peut avoir prévu une période maximale de prestations pour un accouchement simple au paragraphe 12(4) alors qu'il a visé explicitement de cette situation au paragraphe 23(4). Pour clore son raisonnement, le demandeur affirme qu'en statuant que le paragraphe 12(4) visait à restreindre les couples de prestataires à une seule période de 35 semaines dans le cas d'un enfant unique, le juge-arbitre a fait abstraction du fait que les paragraphes 23(4) et 23(4.1) prévoyaient déjà une telle limite, et qu'on ne peut pas présumer que le législateur a créé une période maximale de prestations pour un accouchement simple au paragraphe 12(4) alors qu'il a visé explicitement cette situation au paragraphe 23(4).

[52] Le demandeur conclut comme suit son argumentation sur ce point, au paragraphe 58 de son mémoire :

[TRADUCTION] Au contraire de cette interprétation tautologique [celle du juge-arbitre], l'interprétation du demandeur confère un sens au paragraphe 12(1) (les périodes maximales des paragraphes 12(3) et 12(4) sont accordées par prestataire), un sens additionnel au paragraphe 12(3) (les périodes maximales en fonction des « périodes de prestations »), un sens additionnel au paragraphe 12(4) (des périodes maximales pour les différentes périodes postérieures à la naissance visées à l'article 23 lorsque des prestations parentales peuvent être demandées) et un sens aux paragraphes 23(4) et 23(4.1) (une période de prestations partagée de 35 semaines dans le cas d'un accouchement simple).

[53] Je suis d'avis que l'interprétation proposée par le demandeur ne peut pas être la bonne car elle va à l'encontre de l'intention manifeste du législateur lorsqu'il a adopté les dispositions en cause. Rien ne permet de conclure, selon moi, que l'interprétation du juge-arbitre était erronée. Le juge-arbitre a interprété correctement la Loi pour statuer. Je tire cette conclusion par les motifs que je vais maintenant exposer.

[54] Examinons d'abord les articles 12 et 23 de la Loi, qui constituent le nœud de la présente procédure.

[55] Le paragraphe 12(1) prévoit qu'une fois la période de prestations établie, les prestations sont versées au prestataire pour chaque semaine de chômage comprise dans cette période. L'article 12 prévoit des périodes

to the maximums established by section 12. Of particular interest are the maximums set out in subsections 12(3) and 12(4).

[56] Paragraph 12(3)(b) provides that the maximum number of weeks for which benefits may be paid to a claimant, in a benefit period, for the care of one or more newborn children is 35. As to paragraph 12(4)(b), it provides that the maximum number of weeks for which benefits may be paid for the care of one or more newborn children “as a result of a single pregnancy” is 35.

[57] I understand these provisions to mean the following. First, a claimant may receive, during a benefit period, benefits for a maximum period of 35 weeks for the care of one or more newborn children (paragraph 12(3)(b)). Benefit periods are established for an individual claimant and are thus claimant specific. Consequently, during that benefit period, paragraph 12(3)(b) limits to one period of 35 weeks the benefits that a mother or father, as individual and separate claimants, can receive for the care of children. This limit, however, is subject to a further limit found in paragraph 12(4)(b). Were it not for this limit, the applicant and his spouse would each be entitled to 35 weeks of parental benefits to care for their twins.

[58] Paragraph 12(4)(b) restricts or limits the period in which parental benefits may be paid for the care of one or more newborn children. That restriction is a maximum of 35 weeks for the care of all children born of a single pregnancy.

[59] I now turn to subsection 23(1) which provides that parental benefits will be available to major attachment claimants for the care of one or more newborn children of these claimants.

[60] Subsection 23(2) provides that, subject to section 12 of the Act, parental benefits payable under section 23 shall be payable in the period that commences

maximales de versement des prestations; celles des paragraphes 12(3) et 12(4) sont d'intérêt tout particulier.

[56] L'alinéa 12(3)b) dispose que le nombre maximal de semaines pendant lesquelles les prestations peuvent être versées à un prestataire au cours d'une période de prestations est, dans le cas de soins à donner à un ou plusieurs nouveau-nés, de 35. Quant au paragraphe 12(4), il dispose que les prestations ne peuvent être versées plus de 35 semaines dans le cas de soins à donner à un ou plusieurs nouveau-nés « d'une même grossesse ».

[57] Je vais maintenant exposer le sens à donner, selon moi, aux dispositions en cause. Premièrement, le prestataire peut recevoir, au cours d'une période de prestations, un nombre maximal de 35 semaines des prestations pour donner des soins à un ou plusieurs nouveau-nés (alinéa 12(3)b)). Toute période de prestations est établie au profit d'un prestataire particulier, et elle lui est ainsi propre. Pour une telle période, par conséquent, l'alinéa 12(3)b) limite à une seule période de 35 semaines les prestations qu'une mère ou un père, à titre de prestataire individuel et distinct, peut recevoir pour les soins à donner aux enfants. Une autre limite, prévue au paragraphe 12(4), s'ajoute toutefois à celle-ci. Si ce n'était de cette autre limite, le demandeur et son épouse auraient chacun droit à 35 semaines de prestations parentales pour donner des soins à leurs jumelles.

[58] Le paragraphe 12(4) restreint la période pendant laquelle des prestations parentales peuvent être versées pour les soins à donner à un ou plusieurs nouveau-nés. La période maximale est de 35 semaines pour tous les enfants issus d'une même grossesse.

[59] Je passe au paragraphe 23(1), lequel prévoit que les prestations parentales pourront être versées au prestataire de la première catégorie qui veut prendre soin de son ou de ses nouveau-nés.

[60] Le paragraphe 23(2) dispose pour sa part que, sous réserve de l'article 12 de la Loi, les prestations parentales visées à l'article 23 sont payables pendant la

with the week in which a child or children are born and ends 52 weeks after that week.

[61] Subsections 23(3) to 23(3.3) provide for exceptions to subsection 23(2) and provide for limited extensions of the 52-week period in which the parental benefits may be paid.

[62] Subsection 23(4) is of greater relevance to these proceedings. It addresses the situation where two major attachment claimants “are caring for a child referred to in subsection (1)”, allowing them to divide between them up to 35 weeks for the care of their child or children, as the case may be.

[63] My understanding of section 23 is as follows. Benefits are available to a major attachment claimant to care for one or more newborn children and, where two major attachment claimants are caring for one or more newborn children of theirs, they may share up to 35 weeks of benefits which are to be divided between them. Thus, there can be no doubt that what the section is saying is that two parents who interrupt work to care for one or more newborn children are entitled to a maximum of 35 weeks of benefits which they may divide howsoever they please.

[64] When one reads sections 12 and 23 together, the only possible conclusion is that 35 weeks of parental benefits are available in respect of the child or children born of a single pregnancy. In other words, irrespective of the number of children born of a single pregnancy and irrespective of the number of claimants seeking benefits as a result of that pregnancy, the maximum number of weeks available is 35.

[65] The approach which I have taken here is the one taken by the Umpire. The applicant submits that this approach is unsatisfactory: the Umpire erred because he did not take into account the entirety of the Act and its purpose. In my view, that criticism is unfounded since the Umpire’s interpretation is entirely consistent with

période qui commence la semaine de la naissance de l’enfant ou des enfants du prestataire et se termine 52 semaines plus tard.

[61] Les paragraphes 23(3) à 23(3.3) prévoient des exceptions à la règle du paragraphe 23(2) et permettent certaines prolongations restreintes de la période de 52 semaines de versement de prestations parentales.

[62] Le paragraphe 23(4) est d’un plus grand intérêt pour nos fins. Il vise la situation où deux prestataires de la première catégorie « prennent soin d’un enfant visé au paragraphe (1) » et permet à ceux-ci de partager entre eux les semaines de prestations, à concurrence de 35, payables pour les soins à donner, selon le cas, à un ou plusieurs enfants.

[63] Voici, selon moi, le sens à prêter à l’article 23. Le prestataire de la première catégorie peut obtenir des prestations s’il prend soin de son ou de ses nouveau-nés et, lorsque deux prestataires de la première catégorie prennent soin de leur ou de leurs nouveau-nés, ils peuvent se partager entre eux un maximum de 35 semaines de prestations. Il ne fait donc aucun doute que ce que prévoit l’article 23, c’est que deux parents qui interrompent leur emploi pour prendre soin d’un ou de plusieurs nouveau-nés ont droit à un nombre maximum de 35 semaines de prestations, qu’ils peuvent se partager entre eux, comme bon leur semble.

[64] La seule conclusion pouvant être tirée lorsqu’on lit de concert les articles 12 et 23 est qu’à l’égard d’un enfant ou d’enfants issus d’une seule et même grossesse, il est possible d’obtenir 35 semaines de prestations parentales. En d’autres termes, quel que soit le nombre d’enfants issus d’une seule et même grossesse, et quel que soit le nombre de prestataires voulant obtenir des prestations par suite de cette grossesse, le nombre maximal de semaines de prestations disponible est de 35.

[65] La méthode à laquelle j’ai, en l’occurrence, recouru est la même que celle retenue par le juge-arbitre. Cette méthode n’est pas adéquate selon le demandeur : le juge-arbitre aurait commis une erreur en ne tenant pas compte du contexte global et de l’objet de la Loi. Cette critique est sans fondement à mon sens, puisque

the purpose of the parental benefits established by the Act and the nature of the employment scheme.

[66] An interruption of earnings occurs when a claimant has a reduction of earnings by more than 40 percent because he or she ceases to work, or reduces his or her work, to care for a child or children as described in subsection 23(1). Consequently, the purpose of the parental benefits is to compensate parents for the interruption of earnings which occurs when they cease to work or reduce their work to care for a child or children. The scheme is clearly not driven by the needs of the parents or the number of children resulting from a pregnancy. The purpose thereof is clearly to compensate parents for the interruption of their earnings resulting from their taking time off to care for a child or children. Put another way, the Act provides to the parents temporary partial income replacement for 35 weeks. Other than the specific provisions of the Act which I have discussed hereinabove, there are other provisions of the Act which provide indicia that the Umpire arrived at the correct conclusion.

[67] First, there is subsection 12(8) of the Act. That provision provides, in unequivocal terms, that the placement with a major attachment claimant of two or more children for the purpose of adoption constitutes a single placement of a child or children for the purpose of adoption. In other words, the placement of two children with a claimant gives rise to a maximum benefit period of 35 weeks. Considering this clear enactment of Parliament's intent, it would be odd to construe subsections 12(3) and 12(4) as allowing each parent of twins to claim 35 weeks while, at the same time, the adoption of two or more children at the same time is treated as one placement for the purposes of section 12.

[68] Second, section 76.21 of the Regulations also supports the Umpire's interpretation. It sets out the maximum number of weeks of parental benefits payable under the Act where one person claims parental benefits under the Act and a second person claims similar benefits under provincial law. In that case, the benefits

l'interprétation du juge-arbitre est parfaitement compatible avec le but visé par les prestations parentales instaurées par la Loi et avec la nature du régime d'assurance-emploi.

[66] Il y a arrêt de rémunération lorsque la rémunération du prestataire est réduite de plus de 40 p. 100 parce qu'il cesse de travailler ou réduit son temps de travail afin, au sens du paragraphe 23(1), de prendre soin d'un ou de plusieurs enfants. On verse par conséquent les prestations parentales aux parents pour compenser l'arrêt de leur rémunération lorsqu'ils cessent de travailler ou réduisent leurs heures de travail pour prendre soin d'un ou de plusieurs enfants. Le régime n'est manifestement pas axé sur les besoins des parents ou sur le nombre d'enfants issus d'une grossesse. Il a clairement pour objectif de compenser l'arrêt de rémunération des parents qui prennent un congé pour prendre soin d'un ou de plusieurs enfants. Autrement dit, la Loi permet aux parents de disposer d'un revenu de remplacement partiel temporaire de 35 semaines. Mis à part les dispositions précises de la Loi que j'ai discutées précédemment, celle-ci en contient aussi d'autres dont il ressort que le juge-arbitre a tiré la conclusion correcte.

[67] Premièrement, le paragraphe 12(8) de la Loi prévoit sans nulle équivoque que le placement auprès d'un prestataire de la première catégorie de deux enfants ou plus en vue de leur adoption est considéré comme un seul placement d'un ou plusieurs enfants en vue de leur adoption. Autrement dit, le placement de deux enfants auprès d'un prestataire donne ouverture à une période maximale de prestations de 35 semaines. Compte tenu de l'intention du législateur aussi clairement exprimée dans ces dispositions, il serait étrange d'interpréter les paragraphes 12(3) et 12(4) comme permettant à chacun des parents de jumeaux de demander 35 semaines de prestations, alors que par ailleurs l'adoption de deux ou plusieurs enfants au même moment est considérée être un seul placement aux fins de l'article 12.

[68] L'article 76.21 du Règlement va aussi, deuxièmement, dans le sens de l'interprétation du juge-arbitre. Il est prévu le nombre maximal de semaines de prestations parentales payables sous le régime de la Loi lorsqu'une première personne demande de telles prestations en vertu de celle-ci, et qu'une deuxième demande des

payable under the Act are limited to 35 weeks less the number of weeks of provincial benefits payable to the other parent under provincial law. Failing an agreement between the parents, subsection 76.21(2) provides the mechanism by which their dispute will be settled. In any event, subsection 76.21(3) provides that the benefits payable to a claimant under section 23 “shall not be greater than the maximum number of weeks for which benefits may be paid under paragraph 12(3)(b) of the Act, less the number of weeks of provincial benefits that are paid to the provincial applicant [the other parent]”.

[69] Consequently, the Act makes it clear that in the case of separate claims being made under different regimes, the number of weeks during which parental benefits may be paid for the care of a child or children cannot exceed 35 weeks per single pregnancy.

[70] Finally, there is subsection 12(4.1) of the Act, which deals with claims for parental benefits for the care of a child or children made pursuant to sections 12 and 23, and a claim for the same child or children made pursuant to section 152.05, which allows self-employed persons to receive benefits for the care of one or more newborn children of that person. Subsection 12(4.1) makes it clear that in such a situation, no more than 35 weeks of benefits are payable under the Act in respect of the care of a child or children. Like paragraph 12(4)(b) of the Act, subsection 12(4.1) does not limit the maximum number of weeks payable “to a claimant”. Rather, like paragraph 12(4)(b), the subsection must mean that the maximum limit of 35 weeks applies to situations where there is more than one claimant.

[71] When one considers all of these provisions together, there is only one possible conclusion: where, as here, two parents/claimants interrupt their earnings to care for their child or children, they cannot jointly receive more than 35 weeks in respect of children born of

prestations similaires en vertu de lois provinciales. Dans un tel cas, le nombre maximal de semaines où des prestations sont payables au premier parent en vertu de la Loi est de 35, moins le nombre de semaines où des prestations provinciales sont payables au deuxième en vertu des lois provinciales. Si les deux parents ne peuvent en venir à une entente, le paragraphe 76.21(2) prévoit le mécanisme permettant de régler le différend. Le paragraphe 76.21(3) prévoit enfin qu’en tout état de cause, le nombre maximal de semaines de prestations pouvant être versées au prestataire au titre de l’article 23 « ne peut excéder le nombre maximal de semaines prévu à l’alinéa 12(3)(b) de la Loi moins le nombre de semaines de prestations provinciales qui ont été versées au demandeur provincial [l’autre parent] ».

[69] Il ressort ainsi clairement de la Loi que lorsque des demandes de prestations distinctes sont présentées dans le cadre de régimes différents, le nombre maximal de semaines où les prestations parentales peuvent être versées pour les soins à donner à un ou plusieurs enfants est de 35 pour une seule et même grossesse.

[70] Enfin, il y a aussi le paragraphe 12(4.1) de la Loi, qui vise les demandes de prestations parentales pour les soins à donner à un ou plusieurs enfants et présentées au titre des articles 12 et 23, et les demandes concernant le même ou les mêmes enfants présentées au titre de l’article 152.05, qui permet le versement de prestations au travailleur indépendant qui veut prendre soin de son ou de ses nouveau-nés. Il découle clairement du paragraphe 12(4.1) que, dans un tel cas, au maximum, 35 semaines de prestations peuvent être versées sous le régime de la Loi pour les soins à donner à un ou à plusieurs enfants. Tout comme au paragraphe 12(4) de la Loi, ce n’est pas en fonction d’« un prestataire » que le nombre maximal de semaines de prestations est prévu au paragraphe 12(4.1). On doit plutôt comprendre de ce paragraphe, encore une fois comme du paragraphe 12(4), que la durée maximale de 35 semaines joue dans les cas où plus d’un prestataire est concerné.

[71] Si l’on considère de concert toutes ces dispositions, une seule conclusion peut être tirée : lorsque, comme en l’espèce, deux parents/prestataires subissent un arrêt de rémunération pour prendre soin de leur ou de leurs enfants, ils ne peuvent recevoir globalement

a single pregnancy. I am therefore of the opinion that the provisions at issue do not allow for the payment of 70 weeks of benefits in the case of twins.

[72] Before concluding, I wish to address the applicant's argument that the intention of Parliament in enacting subsections 12(3) and 12(4) was to restrict to 35 weeks the maximum number of weeks "payable to a claimant". In other words, the applicant contends that paragraph 12(4)(b) of the Act should read as follows:

12. ...

Maximum
— special
benefits

(4) The maximum number of weeks for which benefits may be paid **TO A CLAIMANT**

...

(b) for the care of one or more new-born or adopted children as a result of a single pregnancy or placement is 35.

[73] More particularly, as I indicated earlier, the applicant argues that the Act establishes two periods of benefits, i.e. a benefit period under sections 9 and 10 of the Act and an amorphous period under subsection 23(2) and submits that, when these provisions are read together, section 12 can be read as allowing a 35-week benefits maximum to a claimant rather than in respect of a single pregnancy. The applicant further says that paragraph 12(3)(b) is intended to limit the claimant to 35 weeks of parental benefits in his benefit period, whereas paragraph 12(4)(b) is meant to limit a claimant to 35 weeks of benefits in a period during which parental benefits may be paid.

[74] In my view, that approach is an erroneous one.

[75] Although there can be no doubt that the benefit period established pursuant to sections 9 and 10 of the Act is specific to a claimant, the period in which parental benefits may be paid under subsection 23(2) is not. That

plus de 35 semaines de prestations à l'égard des enfants issus d'une seule et même grossesse. J'estime par conséquent que les dispositions en cause ne permettent pas le versement de 70 semaines de prestations lorsqu'il y a naissance de jumeaux.

[72] Avant de conclure, je tiens à examiner la thèse du demandeur selon laquelle l'intention du législateur, en adoptant les paragraphes 12(3) et 12(4), était d'établir en fonction d'« un prestataire » la durée maximale de versement de 35 semaines. Le demandeur soutient en d'autres mots que le paragraphe 12(4) de la Loi devrait s'entendre comme suit :

12. [...]

(4) Les prestations ne peuvent être versées **À UN PRESTATAIRE** pendant [...] plus de 35, dans le cas de soins à donner à un ou plusieurs nouveau-nés d'une même grossesse ou du placement de un ou plusieurs enfants chez le prestataire en vue de leur adoption. Prestations spéciales

[73] Je l'ai dit, le demandeur soutient plus particulièrement qu'on a établi dans la Loi deux périodes différentes de prestations, la période de prestations visée aux articles 9 et 10 de la Loi et une période « amorphe » visée au paragraphe 23(2), et qu'en lisant en concert ces dispositions, on peut interpréter l'article 12 comme prévoyant une période maximale de 35 semaines de prestations par prestataire, plutôt que par grossesse. Le demandeur ajoute que l'objet de l'alinéa 12(3)(b) est de restreindre à 35 le nombre de semaines, au cours de sa période de prestations, où le prestataire peut recevoir des prestations parentales, et de le paragraphe 12(4) de restreindre à 35 le nombre de semaines de prestations parentales à verser au prestataire pendant une période où il y a droit.

[74] C'est là, à mon sens, une façon erronée de raisonner.

[75] S'il ne fait aucun doute que la période de prestations visée aux articles 9 et 10 de la Loi est établie en fonction spécifiquement du prestataire, il n'en est pas ainsi pour la période pendant laquelle des prestations

period is tied to the birth of a child or children (see: subsection 23(2)). Therefore, even though two claimants can make a claim for parental benefits for the care of one or more children and each claimant must separately establish his or her own benefit period, the parental benefits that will be paid can only be paid during the period set out in subsection 23(2), regardless of when a claimant's benefit period commences and ends.

[76] I also cannot subscribe to the applicant's argument that a reading of subsection 12(1) makes the reading in of the words "to a claimant" inevitable in the reading of paragraph 12(4)(b). I agree entirely with the *Umpire* that one would have to rewrite the provision in total disregard of Parliament's intention. In any event, subsections 12(4.1), 12(8) of the Act and section 76.21 of the Regulations make it apparent that the applicant's interpretation cannot be right. In the end, what the applicant is asking us to do is to, in effect, amend the legislation to achieve the purpose which the applicant says Parliament intended, i.e. to ensure a particular level of care based on the number of children born of a single pregnancy and on the individual needs of parents in caring for these children. In any event, even accepting that there may be a debate as to the true purpose of the Act, the purpose of the Act cannot override or displace Parliament's intent in enacting specific provisions of the Act. In *Barrie Public Utilities v. Canadian Cable Television Assn.*, 2003 SCC 28, [2003] 1 S.C.R. 476, Gonthier J., writing for the majority of the Supreme Court, said at paragraph 42:

The consideration of legislative objectives is one aspect of the modern approach to statutory interpretation. Yet, courts and tribunals must invoke statements of legislative purpose to elucidate, not to frustrate, legislative intent. In my view, the CRTC relied on policy objectives to set aside Parliament's discernable intent as revealed by the plain meaning of s. 43(5), s. 43 generally and the Act as a whole. In effect, the CRTC

parentales peuvent être versées au titre du paragraphe 23(2). L'établissement de cette dernière période se rattache à la naissance d'un ou de plusieurs enfants (voir le paragraphe 23(2)). Par conséquent, même si deux prestataires peuvent chacun demander des prestations parentales pour prendre soin d'un ou de plusieurs enfants, et si une période de prestations doit être établie au profit de chacun des prestataires séparément, les prestations parentales ne peuvent être versées que pendant la période visée par le paragraphe 23(2), peu importe quand commence et se termine la période de prestations de l'un ou l'autre prestataire.

[76] Je ne peux non plus retenir la thèse du demandeur portant qu'en raison du sens à donner au paragraphe 12(1), on puisse exclusivement interpréter le paragraphe 12(4) comme comprenant implicitement l'expression « à un prestataire ». J'abonde entièrement dans le sens du juge-arbitre : il faudrait pour en arriver à cette solution réécrire la disposition en cause en faisant totalement abstraction de l'intention du législateur. Quoiqu'il en soit, il est manifeste à la lecture des paragraphes 12(4.1) et 12(8) de la Loi et de l'article 76.21 du Règlement que l'interprétation du demandeur ne peut être retenue. En fin de compte, le demandeur nous demande en fait de modifier une disposition législative pour atteindre l'objectif qu'il affirme avoir été celui du législateur, c'est-à-dire garantir un certain niveau de soins en fonction du nombre d'enfants issus d'une seule et même grossesse et des besoins particuliers des parents donnant ces soins à ces enfants. De toute manière, même si l'on admettait que l'objet véritable de la Loi puisse être controversé, cet objet ne peut supplanter ou écartier l'intention qu'avait le législateur en adoptant des dispositions particulières de la Loi. Dans l'arrêt *Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble*, 2003 CSC 28, [2003] 1 R.C.S. 476, le juge Gonthier, s'exprimant au nom de la majorité à la Cour suprême, a fait les observations suivantes à ce sujet (au paragraphe 42) :

La prise en considération des objectifs législatifs est l'un des aspects de l'approche moderne en matière d'interprétation des lois. Cependant, les cours de justice et les tribunaux administratifs doivent avoir recours aux énoncés d'intention pour établir, et non pas pour contrecarrer l'intention du législateur. À mon avis, le CRTC s'est fondé sur les objectifs de politique pour écartier l'intention du législateur qui ressort clairement du sens ordinaire

treated these objectives in power-conferring provisions. This was a mistake.

[77] I now turn to the second issue.

B. The Second Issue: Whether the Umpire was correct in determining that the Board did not have jurisdiction to decide Charter issues.

[78] The Umpire held that the Board was correct in deciding that it had no jurisdiction to address the Charter issues raised by the applicant. In his view, the matter had been settled by the Supreme Court in *Tétreault-Gadoury* and he was bound by that decision. He further rejected the applicant's argument that the Supreme Court had reversed *Tétreault-Gadoury* in *Conway*.

[79] The applicant argues, as he did before the Umpire, that *Tétreault-Gadoury* is no longer good law in view of the Supreme Court's recent decisions and, in particular, that rendered in *Nova Scotia (Worker's Compensation Board) v. Martin; Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Laseur*, 2003 SCC 54, [2003] 2 S.C.R. 504 (*Martin*). He says that in these cases, the Supreme Court "affirmed the practical benefits of having the tribunal most familiar with the statute and that hears the evidence and prepares the Record provide its views on the statute's constitutionality" (applicant's memorandum, paragraph 68).

[80] In support of his view, the applicant says that the Board does decide questions of law as it could not do its job otherwise, adding that in *Tétreault-Gadoury*, the Supreme Court stated that there were practical considerations favouring the granting of Charter jurisdictions to the Board. The applicant concludes by saying that since the Board has the power to determine questions of law, it has an obligation to consider his Charter arguments.

du par. 43(5), de l'art. 43 dans son ensemble et de la Loi considérée comme un tout. En effet, le CRTC a considéré les dispositions énonçant ces objectifs comme étant des dispositions attributives de pouvoir. C'était une erreur.

[77] Passons maintenant à la deuxième question en litige.

B. Deuxième question en litige — Le juge-arbitre a-t-il conclu correctement que le conseil arbitral n'avait pas compétence pour connaître des moyens puisés dans la Charte?

[78] Selon le juge-arbitre, le conseil arbitral a statué à bon droit qu'il n'avait pas compétence pour connaître des moyens puisés dans la Charte soulevés par le demandeur. Le juge-arbitre a estimé que la Cour suprême avait décidé cette question par la jurisprudence *Tétreault-Gadoury*, et que celle-ci lui était opposable. Le juge-arbitre a en outre rejeté la thèse du demandeur portant que la Cour suprême avait rejeté la jurisprudence *Tétreault-Gadoury* par l'arrêt *Conway*.

[79] Le demandeur soutient, comme il l'a fait devant le juge-arbitre, que la jurisprudence *Tétreault-Gadoury* est désormais obsolète compte tenu de la jurisprudence récente de la Cour suprême, en particulier de l'arrêt *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin; Nouvelle-Écosse (Worker's Compensation Board) c. Laseur*, 2003 CSC 54, [2003] 2 R.C.S. 504 (*Martin*). Par cette jurisprudence, selon le demandeur, la Cour suprême [TRADUCTION] « a reconnu les avantages pratiques qu'il y avait à ce que le tribunal administratif qui connaît le mieux la loi applicable, qui entend la preuve et qui établit le dossier donne son avis sur la constitutionnalité de cette loi (mémoire du demandeur, au paragraphe 68).

[80] Le demandeur fait valoir à l'appui de sa thèse portant que le conseil arbitral tranche bel et bien des questions de droit, ne pouvant d'ailleurs s'acquitter de sa tâche autrement, et que dans l'arrêt *Tétreault-Gadoury*, la Cour suprême a déclaré que certaines considérations d'ordre pratique favorisaient l'octroi au conseil arbitral de la compétence quant aux moyens puisés dans la Charte. Le demandeur affirme pour conclure que, comme le conseil arbitral dispose du

[81] The respondent disagrees. He submits that *Tétreault-Gadoury* remains good law and that the Umpire was correct in finding that he was bound by it. The respondent reminds us that the Act expressly gives the Umpire, not the Board, the power to decide questions of law, adding that Parliament could have corrected *Tétreault-Gadoury* by amending the Act, had that been its intention.

[82] Further, the respondent says the Supreme Court has continued, since *Tétreault-Gadoury*, to reaffirm the primacy of Parliament's intention. Although other tribunals operating under different statutory schemes may have Charter jurisdiction, that does not deter from the fact that in *Tétreault-Gadoury*, the Supreme Court clearly held that the Board did not have jurisdiction to decide Charter issues.

[83] In my view, the respondent is right. The Supreme Court's subsequent decisions have not expressly overturned *Tétreault-Gadoury*, even though clear opportunities to do so were given to it. I come to this view for the following reasons.

1. *The Law Pre-Conway*

[84] Before *Conway*, the courts applied different tests to consider the authority of administrative tribunals in relation to section 52 of the *Constitution Act [1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]]* and subsection 24(1) of the Charter. As a result, I will focus on cases considering section 52 and omit those that focus on subsection 24(1), e.g. *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863, in which it was decided that a judge sitting at a preliminary hearing is not considered a court of competent jurisdiction for the issuance of a stay under subsection 24(1) of the Charter.

pouvoir de trancher les questions de droit, il a aussi l'obligation d'examiner les arguments fondés sur la Charte.

[81] Le défendeur rejette cette thèse. Il soutient que la jurisprudence *Tétreault-Gadoury* demeure toujours d'actualité et que le juge-arbitre a eu raison de conclure qu'elle lui était opposable. Le défendeur nous rappelle que la Loi confère au juge-arbitre, et non au conseil arbitral, le pouvoir explicite de décider les questions de droit, et qu'en outre le législateur, s'il en avait eu l'intention, aurait pu corriger la doctrine de la jurisprudence *Tétreault-Gadoury* en modifiant la Loi.

[82] Le défendeur ajoute que, depuis la jurisprudence *Tétreault-Gadoury*, la Cour suprême a réaffirmé la primauté de l'intention du législateur. Bien que d'autres tribunaux administratifs assujettis à des régimes législatifs différents aient compétence pour connaître des moyens puisés dans la Charte, cela ne change rien au fait que, par l'arrêt *Tétreault-Gadoury*, la Cour suprême a clairement signalé que le conseil arbitral ne disposait pas, lui, d'une telle compétence.

[83] Je suis d'avis que la thèse du défendeur est saine. La Cour suprême n'a jamais écarté la jurisprudence *Tétreault-Gadoury* explicitement dans sa jurisprudence ultérieure, même si on lui en a fourni de bonnes occasions. Je vais maintenant exposer pour quels motifs j'en viens à cette conclusion.

1. *La doctrine jurisprudentielle antérieure à l'arrêt Conway*

[84] Avant l'arrêt *Conway*, la jurisprudence suivait différents critères en ce qui concerne les pouvoirs dont disposaient les tribunaux administratifs au sujet de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle [de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]* et du paragraphe 24(1) de la Charte. Je vais dès lors concentrer mon attention sur la jurisprudence ayant porté sur l'article 52 et faire abstraction des affaires axées principalement sur le paragraphe 24(1), par exemple l'arrêt *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863, par laquelle la Cour suprême a statué que le juge président à

[85] The consideration of the section 52 administrative tribunal cases begins with the “Cuddy Chicks trilogy” of *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570 (*Douglas College*); *Cuddy Chicks Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1991] 2 S.C.R. 5 (*Cuddy Chicks*); and *Tétreault-Gadoury*. These cases addressed the question of whether or not the statute gave express power to the tribunal to consider questions of law. If the statute did not expressly grant that power, an implicit reading was insufficient to extend authority to make section 52 determinations.

[86] The first case, *Douglas College*, considered whether a labour arbitrator, who had been appointed in accordance with the parties’ collective agreement and whose actions were constrained by the framework of the *Industrial Relations Act*, R.S.B.C. 1979, c. 212, had the jurisdiction to consider the constitutionality of the collective agreement. The Supreme Court extended jurisdiction to the arbitrator, finding that there were clear advantages to allowing a tribunal that was empowered to consider law to truly consider all of the law. La Forest J. noted that: “it would be anomalous if tribunals responsible for interpreting the law on the issue were unable to deal with the issue in its entirety, subject to judicial review” (page 599 of *Douglas College*, quoted in *Conway*, at paragraph 51). There were additional advantages recognized in bringing forward the issue at first instance, in the context in which it arose—the tribunal—as opposed to having to resort to a time-consuming, expensive process in the superior court system. Moreover, the specialized expertise of the tribunal and its familiarity with the record were seen as useful in assessing constitutional questions. As La Forest J. explained: “specialized competence can be of invaluable assistance in constitutional interpretation” (page 605 of *Douglas College*, quoted in *Conway*, at paragraph 51).

une enquête préliminaire ne constituait pas un tribunal compétent, aux fins du paragraphe 24(1) de la Charte, pour suspendre une instance.

[85] L’étude de la jurisprudence portant sur l’application de l’article 52 par les tribunaux administratifs débute par la « trilogie Cuddy Chicks », soit les arrêts *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570 (*Douglas College*); *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5 (*Cuddy Chicks*); et *Tétreault-Gadoury*. Ces arrêts portaient sur la question de savoir si la loi en cause conférerait expressément à un tribunal administratif la compétence de décider les questions de droit. Si la loi n’accordait pas expressément cette compétence, on ne pouvait conclure à l’existence d’une compétence implicite en matière d’article 52.

[86] Dans la première affaire, *Douglas College*, l’on a recherché si un arbitre du travail, nommé conformément à la convention collective des parties et encadré par la *Industrial Relations Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 212, avait compétence pour se pencher sur la question de constitutionnalité de cette convention collective. La Cour suprême a étendu à l’arbitre cette compétence, après avoir conclu qu’il y avait de nets avantages à permettre au tribunal habilité à connaître des questions de droit de se prononcer véritablement sur l’ensemble du droit. Comme l’a ainsi observé le juge La Forest, « il serait anormal que les tribunaux responsables de l’interprétation de la loi sur cette question ne puissent se prononcer intégralement sur la question, sous réserve de contrôle judiciaire » (*Douglas College*, à la page 599, cité dans l’arrêt *Conway*, au paragraphe 51). On a aussi reconnu qu’il y était avantageux de pouvoir soulever la question en première instance, dans le contexte même où elle se présentait — devant le tribunal —, plutôt que d’obliger les plaideurs à saisir la cour supérieure, ce qui coûte cher et prend du temps. On a également jugé utile à l’étude des questions constitutionnelles l’expertise du tribunal administratif et sa connaissance du dossier. Tel que le juge La Forest l’a expliqué, une « compétence spécialisée peut être d’une aide inestimable en matière d’interprétation constitutionnelle » (*Douglas College*, à la page 605, cité dans l’arrêt *Conway*, au paragraphe 51).

[87] The next case, *Cuddy Chicks*, extended the authority to determine constitutional questions to the Ontario Labour Relations Board. The reasoning relied on cases in which labour boards had been found to have jurisdiction to consider questions relating to their own jurisdiction. As La Forest J. wrote, at page 19 of the decision:

What these cases speak to is not only the fundamental nature of the Constitution, but also the legal competence of labour boards and the value of their expertise at the initial stages of complex constitutional deliberations. These practical considerations have compelled the courts to recognize a power, albeit a carefully limited one, in labour tribunals to deal with constitutional issues involving their own jurisdiction. Such considerations are as compelling in the case of *Charter* challenges to a tribunal's enabling statute. Therefore, to extend this "limited but important role" of labour boards to the realm of the *Charter* is simply a natural progression of a well established principle.

[88] Finally, *Tétreault-Gadoury* considered the very question that is before us in this case, i.e. whether the Board was empowered by the *Unemployment Insurance Act, 1971* to consider questions of law. Given that the Act did not mention that power in its section on the Board, but did expressly provide that power to the Umpire, La Forest J. concluded that it did not have the authority to consider questions of law on the basis of the statutory interpretation maxim *expressio unius est exclusio alterius*. He explained his view as follows, at page 33:

The maxim *expressio unius est exclusio alterius*, like all general principles of statutory interpretation, must be applied with caution. However, the power to interpret law is not one which the legislature has conferred lightly upon administrative tribunals, and with good reason. Although curial deference will not be extended to an administrative tribunal's holding on a *Charter* issue, such deference is generally applied to the interpretation of a statute within the tribunal's area of expertise, when the tribunal has been given the power to interpret law. It is unlikely, therefore, that the failure to provide the Board of Referees with a power similar to that given to the Umpire was merely a legislative oversight.

[87] Par l'arrêt suivant, *Cuddy Chicks*, la Cour suprême a étendu à la Commission des relations de travail de l'Ontario la compétence de statuer sur les questions constitutionnelles. La Cour suprême s'est appuyée dans son raisonnement sur la jurisprudence enseignant que les commissions des relations de travail avaient compétence de la compétence. Le juge La Forest a observé à ce sujet (à la page 19 du jugement) :

Ces arrêts traitent non seulement de la nature fondamentale de la Constitution, mais aussi de la compétence décisionnelle des commissions des relations du travail et de la valeur de leur expertise aux étapes initiales de délibérations constitutionnelles complexes. Ces considérations d'ordre pratique ont amené les tribunaux à reconnaître le pouvoir, certes soigneusement restreint, des tribunaux des relations du travail de se prononcer sur des questions constitutionnelles ayant trait à leur propre compétence. Ces considérations sont tout aussi contraignantes dans le cas de la contestation, sur le plan de la *Charte*, de la loi habilitante d'un tribunal administratif. Par conséquent, l'extension du «rôle restreint, mais important» des commissions des relations du travail au domaine de la *Charte* n'est que la progression naturelle d'un principe bien établi.

[88] Dans l'affaire *Tétreault-Gadoury*, enfin, la Cour suprême s'est penchée sur la question même qui nous est déférée, soit celle de savoir si la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* conférait à un conseil arbitral la compétence de connaître des questions de droit. Comme cette loi ne prévoyait pas une telle compétence dans ses dispositions sur le conseil arbitral, mais le conférait expressément au juge-arbitre, le juge La Forest a conclu, en se fondant sur la maxime d'interprétation législative *expressio unius est exclusio alterius*, que le conseil arbitral n'avait pas la compétence de connaître des questions de droit. Il s'en est expliqué dans ces termes (à la page 33) :

À l'instar de tous les principes généraux d'interprétation législative, la maxime *expressio unius est exclusio alterius* doit être appliquée avec prudence. Toutefois, et à juste titre, le pouvoir d'interpréter la loi n'est pas de ceux que le législateur a conférés à la légère aux tribunaux administratifs. Bien que le principe de retenue judiciaire ne s'applique pas à la conclusion d'un tribunal administratif sur une question relative à la *Charte*, cette retenue joue généralement quant à l'interprétation d'un texte législatif relevant du champ d'expertise du tribunal lorsque ce dernier a été investi du pouvoir d'interpréter la loi. Il est par conséquent improbable que le fait que le conseil arbitral ne jouisse pas d'un pouvoir semblable à celui du juge-arbitre résulte d'un simple oubli.

[89] La Forest J. also engaged with the idea that the right to answer questions of law was something that Parliament grants carefully and judiciously. Absent express legislative intent, it was not appropriate to conclude that tribunals were empowered to engage with and pronounce upon questions of law.

[90] Thus, the unifying theme in all three Cuddy Chicks cases was that express statutory jurisdiction to consider questions of law was required before a tribunal could begin engaging with a constitutional question.

[91] The departure point from this principle occurred in *Martin*, where the Supreme Court again considered when an administrative tribunal had jurisdiction to consider the validity of a constitutional provision. In its view, a tribunal that had the authority to interpret laws also had the related authority to assess whether those laws were constitutionally valid. If they were found to be invalid, the necessary result was that the tribunal had to decline to apply those laws. Yet, the tribunal did not have the power to declare laws to be invalid. Consequently, its decisions on constitutional questions would not be binding on subsequent tribunals.

[92] In *Martin*, the assessment of whether a tribunal had the authority to interpret laws was considered on a basis of either explicit or implied statutory authority. This broadened the law from how it was conceived of in the Cuddy Chicks trilogy. Gonthier J.'s analysis was animated by considerations of accessibility, i.e. that Canadians should be able to assert their constitutional rights in accessible forums; and that reviewing courts would benefit from the analysis of the tribunal. Judicial review would remain a possibility and be better informed by the special expertise of the tribunal accustomed to interpreting its own statute. This reasoning is not dissimilar from that of *Douglas College*.

[89] Le juge La Forest a également exprimé l'avis que le législateur n'accordait qu'avec précaution et judicieusement le droit de se prononcer sur les questions de droit. Faute d'intention du législateur explicitement exprimée, il n'y avait pas lieu de conclure qu'un tribunal administratif avait la compétence de se pencher et de se prononcer sur les questions de droit.

[90] Dans la trilogie Cuddy Chicks, ainsi, le fil conducteur était que, pour qu'un tribunal administratif puisse examiner une question constitutionnelle, la loi en cause devait lui conférer expressément la compétence de se prononcer sur les questions de droit.

[91] La jurisprudence *Martin*, a marqué une rupture à l'égard de cette doctrine; la Cour suprême a de nouveau examiné la question de savoir si un tribunal administratif avait compétence pour se prononcer sur la constitutionnalité de dispositions législatives. La Cour suprême s'est dite d'avis qu'un tribunal investi du pouvoir d'interpréter les lois avait aussi le pouvoir connexe d'en évaluer la constitutionnalité. Si le tribunal jugeait des dispositions ainsi invalides, il devait nécessairement refuser de les appliquer. Malgré tout, le tribunal n'était pas habilité à déclarer des lois invalides. Ses décisions sur des questions constitutionnelles, par conséquent, ne feraient pas jurisprudence.

[92] Dans l'affaire *Martin*, on a recherché si un tribunal administratif avait la compétence d'interpréter les lois conférée par un texte législatif, expressément ou implicitement. La doctrine professée par la trilogie Cuddy Chicks s'en est ainsi trouvée élargie. La discussion du juge Gonthier était fondée sur des considérations d'accessibilité : les Canadiens devaient pouvoir faire valoir leurs droits constitutionnels devant le for le plus accessible, et la cour réformatrice profiterait de l'analyse faite par le tribunal administratif. Il demeurerait possible de recourir au contrôle judiciaire, qui bénéficierait de l'éclairage fourni par un tribunal spécialisé jouissant d'expertise et ayant l'habitude d'interpréter sa loi constitutive. Ce raisonnement a des similitudes avec celui retenu par l'arrêt *Douglas College*.

2. *The Martin Test*

[93] In *Martin*, the Supreme Court enunciated a modified two-step test, which is:

1. Begin by asking whether the tribunal has the power to decide questions of law. If it does, this creates a presumption that it can answer questions of constitutional law per section 52 of the *Constitution Act, 1982*.
2. Has the presumption been rebutted? (e.g. express authority elsewhere in the Act or by necessary implication)

3. *How Conway Changed the Law*

[94] In *Conway*, the Supreme Court merged the subsection 24(1) [of the Charter] and the section 52 [of the *Constitution Act, 1982*] inquiries into a single line of inquiry that considers the same foundational concepts in a unified approach. Under the framework developed in *Conway*, the relevant question remains whether a tribunal has the statutory authority to consider questions of law.

[95] As such, it does not serve as a true departure point from the earlier jurisprudence on questions of constitutional interpretation. It is more helpful in considering whether tribunals have authority to grant remedies under subsection 24(1). If anything, it seems to adopt reasoning very similar to that of *Martin*, thus collapsing any residual distinction in the different types of constitutional inquiry.

[96] The applicant argues that the Board has the ability to consider questions of law, despite the express statement to the contrary in *Tétreault-Gadoury*. In his view, the Supreme Court's inquiry into the authority of the tribunal to consider questions of law under section 117 of the Act was unduly constrained by the manner in which it situated the inquiry. Given that *Tétreault-Gadoury* was decided in 1991, the approach which the

2. *Le critère de la jurisprudence Martin*

[93] Dans l'arrêt *Martin*, la Cour suprême a énoncé le critère modifié suivant, comportant deux étapes :

1. Il faut d'abord rechercher si le tribunal administratif dispose du pouvoir de trancher les questions de droit. Dans l'affirmative, le tribunal sera présumé pouvoir se prononcer sur les questions de droit constitutionnel relatives à l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.
2. Il faut rechercher ensuite si la présomption a été réfutée (p. ex., par un pouvoir exprès prévu ailleurs dans la loi en cause ou par déduction nécessaire)?

3. *En quoi la jurisprudence Conway a-t-elle changé l'état du droit?*

[94] Dans l'arrêt *Conway*, la Cour suprême a fusionné les analyses relatives au paragraphe 24(1) [de la Charte] et à l'article 52 [de la *Loi constitutionnelle de 1982*] en une seule s'appuyant de manière unifiée sur les mêmes concepts fondamentaux. Vu le cadre consacré par la jurisprudence *Conway*, la question pertinente est toujours de savoir si le tribunal administratif est investi par la loi de la compétence d'examiner les questions de droit.

[95] À ce titre, la jurisprudence *Conway* ne marque donc pas véritablement une rupture de la jurisprudence antérieure sur les questions d'interprétation constitutionnelle. Elle est plus utile quant à l'examen de la compétence dont disposent, ou non, les tribunaux administratifs d'accorder des mesures en application du paragraphe 24(1). On semble en fait y adopter un raisonnement très semblable à celui suivi dans l'arrêt *Martin*, et ainsi effacer toute distinction pouvant encore exister entre les différents types d'analyses constitutionnelles.

[96] Le demandeur soutient que le conseil arbitral est habilité à examiner les questions de droit, malgré l'enseignement contraire de la jurisprudence *Tétreault-Gadoury*. Selon lui, la Cour suprême, dans son analyse du pouvoir du tribunal d'examiner les questions de droit en vertu de l'article 117 de la Loi, s'est heurté au cadre qu'elle a imposé à cette analyse. L'arrêt *Tétreault-Gadoury* a été rendu en 1991, et la façon dont la Cour

Supreme Court took to these types of questions was different than it is today. The manner in which it approached the problem was coloured by the fact that elsewhere in the statute, there was a grant of explicit power to the Umpire to consider questions of law.

[97] The applicant further argues that this requirement of an express power limited the scope of the inquiry and should not remain a binding precedent. Moreover, the applicant asserts that the line of reasoning that has emerged from the Supreme Court since that time, including *Martin, Conway*, and *Doré v. Barreau du Québec*, 2012 SCC 12, [2012] 1 S.C.R. 395, has overtaken the rationale that won the day in *Tétreault-Gadoury*. In his view, the application of today's standard from *Martin*, which allows authority to consider questions of law to be drawn from either an express grant of statutory authority or an implied authority based on the whole of the statutory scheme, differently informs the Court and leads to the opposite result.

[98] I cannot agree. The nature of the inquiry is still based upon whether or not the tribunal has the authority to consider questions of law. It is only if that question is answered affirmatively that the shift in the jurisprudence has impact on the nature of the inquiry. If the statute bars the tribunal from considering questions of law, it is not relevant whether it can or should consider constitutional questions.

[99] As described above, the very question that the Supreme Court was asked to consider in *Tétreault-Gadoury* was whether the Board had the ability to consider questions of law. La Forest J. was unequivocal in answering this question in the negative. The statutory scheme clearly demarcated separate roles for the Board and the Umpire: the Board was not empowered to consider questions of law. Those questions were instead forwarded to the Umpire, appropriate particularly because Umpires are often judges or retired judges. Because the Act affirmatively gives this responsibility to the Umpire, and is silent on the role of the Board with respect to questions of law, the necessary conclusion is that the Board does not have this authority.

suprême abordait alors ce genre de questions ne serait plus d'actualité. La façon d'aborder alors le problème était influencée par le fait qu'ailleurs dans la Loi, on avait accordé expressément au juge-arbitre la compétence de se pencher sur les questions de droit.

[97] Le demandeur ajoute que l'exigence posée d'une compétence expressément formulée restreignait la portée de la recherche; la jurisprudence *Tétreault-Gadoury* ne ferait donc plus autorité. Le demandeur soutient en outre que l'enseignement que professe depuis la Cour suprême, notamment par les arrêts *Martin, Conway* et *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395, a pour effet d'écarter le raisonnement qui l'avait emporté dans l'arrêt *Tétreault-Gadoury*. Il estime que l'application du critère de l'heure consacré par l'arrêt *Martin*, qui permet soit de déduire la compétence d'examiner les questions de droit soit de la formulation expresse du texte législatif octroi exprès de compétence dans la loi, soit de la dégager implicitement de l'ensemble des dispositions de la loi, oriente désormais notre Cour autrement et appelle la solution opposée.

[98] Je rejette cette thèse. La recherche repose toujours sur la question de savoir si le tribunal en cause a ou non le pouvoir d'examiner les questions de droit. C'est seulement lorsqu'on répond par l'affirmative à cette question que l'évolution de la jurisprudence a une incidence sur la nature de la recherche. Si la loi interdit au tribunal d'examiner les questions de droit, il n'y a pas lieu de se demander s'il peut ou doit se pencher sur les questions constitutionnelles.

[99] Dans l'affaire *Tétreault-Gadoury*, on l'a dit, la Cour suprême était précisément appelée à rechercher si le conseil arbitral avait compétence pour examiner les questions de droit. Le juge La Forest a répondu sans équivoque que tel n'était pas le cas. On délimitait clairement dans le texte législatif les rôles distincts du juge-arbitre et du conseil arbitral, et il n'était pas prévu que ce dernier avait la compétence de se prononcer sur les questions de droit. Ces questions étaient plutôt déferées au juge-arbitre, ce qui était particulièrement indiqué par la qualité de juges ou de juges à la retraite, bien souvent, des juges-arbitres. La Loi accordant expressément au juge-arbitre la mission de connaître des moyens de droit, et ne prévoyant aucun rôle pour le conseil

[100] Accordingly, the shift in jurisprudential reasoning advocated by the applicant does not come into play. These arguments are relevant only if it is first identified that a tribunal has the authority—either expressly or implicitly—to consider questions of law.

[101] In *Conway*, Abella J. reviewed the facts and findings of *Tétreault-Gadoury* and other case law on the authority of tribunals regarding constitutional questions. She discussed *Tétreault-Gadoury* at some length and did not move to expressly overturn the precedent it set. Moreover, discussion of *Tétreault-Gadoury* and subsequent cases constitutes the foundation for the statement she makes at paragraph 78:

The jurisprudential evolution leads to the following two observations: first, that administrative tribunals with the power to decide questions of law, and from whom constitutional jurisdiction has not been clearly withdrawn, have the authority to resolve constitutional questions that are linked to matters properly before them.

[102] In my view, Abella J. was alive to the manner in which *Tétreault-Gadoury* informed the case law and she did not expressly overturn it. Her conclusion that only tribunals with the power to consider questions of law may answer constitutional questions rests equally on *Tétreault-Gadoury* as it does on other cases that were subsequently decided. If Abella J. indeed sought to change the law, she would and should, in my respectful view, have stated so expressly. This is especially true given the definitive way in which La Forest J. decided the issue in *Tétreault-Gadoury* [at pages 34–35]:

While this assessment of the comparative expertise or practical capability of the Board may well be correct, it cannot outweigh the intention expressed by the legislature to give the power to interpret law to the umpire and not the Board of Referees. In other words, I find that, notwithstanding the

arbitral à cet égard, la conclusion s'impose que le conseil arbitral n'a pas compétence quant à ces moyens.

[100] L'évolution de l'enseignement de la jurisprudence et invoquée par le demandeur n'entre donc pas en jeu. Les arguments du demandeur valent uniquement si l'on établit d'abord qu'un tribunal dispose du pouvoir — expressément ou implicitement — d'examiner les questions de droit.

[101] Dans l'affaire *Conway*, la juge Abella a passé en revue les faits en cause et les conclusions tirées par la jurisprudence, notamment par l'arrêt *Tétreault-Gadoury*, portant sur la compétence des tribunaux de se prononcer sur les questions constitutionnelles. Elle a fait de longues observations sur la jurisprudence *Tétreault-Gadoury*, et ne l'a pas écarté expressément à titre de précédent. Elle s'est en outre appuyée sur ses observations sur cet arrêt et la jurisprudence subséquente pour dire (au paragraphe 78) :

L'évolution de la jurisprudence appelle les deux observations suivantes. D'abord, un tribunal administratif possédant le pouvoir de trancher des questions de droit et dont la compétence constitutionnelle n'est pas clairement écartée peut résoudre une question constitutionnelle se rapportant à une affaire dont il est régulièrement saisi.

[102] À mon avis, la juge Abella avait conscience que la manière dont la jurisprudence *Tétreault-Gadoury* a guidé la jurisprudence ultérieure et elle n'a ainsi pas voulu la répudier expressément. Sa conclusion selon laquelle seuls les tribunaux ayant la compétence d'examiner les questions de droit pouvaient se prononcer sur les questions de droit constitutionnel s'appuyait tout autant sur la jurisprudence *Tétreault-Gadoury* que sur la jurisprudence subséquente. Si la juge Abella avait bel et bien voulu modifier l'état du droit elle l'aurait fait, et aurait dû le faire à mon humble avis, de manière expresse. Cela est particulièrement vrai compte tenu de la manière catégorique dont le juge La Forest avait décidé la question dans l'arrêt *Tétreault-Gadoury* [aux pages 34 et 35] :

Bien que cette appréciation comparative de l'expertise et des capacités pratiques du conseil puisse être juste, elle ne peut supplanter l'intention expresse du législateur de conférer le pouvoir d'interpréter la loi au juge-arbitre et non au conseil arbitral. En d'autres termes, j'estime qu'en dépit de la capacité

practical capability of the Board of Referees, the particular scheme set up by the legislature in the *Unemployment Insurance Act, 1971* contemplates that the constitutional question should more appropriately have been presented to the umpire, on appeal, rather than to the Board itself.

Applying the test set forth in *Douglas College* and *Cuddy Chicks*, I find that, while the Board of Referees had jurisdiction over the parties in this case, it did not have jurisdiction over the subject matter and the remedy. The subject matter before the Board concerned not simply the determination of the respondent's eligibility for benefits, but also the determination of whether s. 31 of the *Unemployment Insurance Act, 1971* violated s. 15 of the *Charter*. Similarly, the remedy would have required the Board to disregard s. 31 when awarding the respondent benefits, assuming it found s. 31 to be inconsistent with the *Charter*. As I indicated above, under the legislative scheme described in the Act, such a determination rested within the jurisdiction of the umpire, not the Board of Referees.

[103] It is trite law that the Supreme Court may overturn its precedents, especially given its recent discussion of *stare decisis* in *Canada v. Craig*, 2012 SCC 43, [2012] 2 S.C.R. 489 (*Craig*). In *Craig*, the Supreme Court considered a decision on appeal from this Court in which we declined to apply a binding Supreme Court precedent, *Moldowan v. The Queen*, [1978] 1 S.C.R. 480 (*Moldowan*). This Court instead chose to follow its own decision in *Gunn v. Canada*, 2006 FCA 281, [2007] 3 F.C.R. 57, which, in diverging from *Moldowan*, took into account the significant criticism that *Moldowan* had garnered from the tax bar. While the Supreme Court ultimately dismissed the appeal and took it upon itself to reverse *Moldowan*, this was not without comment that the Federal Court of Appeal should not have disregarded binding precedent. Rothstein J., for a unanimous Court, wrote (at paragraphs 18–23):

There is no doubt that Dickson J.'s interpretation of s. 13(1) in *Moldowan*, is a precedent binding on the Federal Court of Appeal and the Tax Court of Canada. While *Gunn* agreed with much of what Dickson J. wrote in *Moldowan*, on the crucial question of whether farming as a source of income could be subordinate to another source and still avoid the loss deduction

pratique du conseil arbitral, il découle de l'économie de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* qu'il convient davantage de présenter la question constitutionnelle au juge-arbitre, en appel, plutôt qu'au conseil lui-même.

Appliquant le critère énoncé dans les arrêts *Douglas College* et *Cuddy Chicks*, j'estime que, tout en ayant compétence sur les parties en l'espèce, le conseil arbitral n'avait pas compétence quant au fond du litige et à la réparation demandée. La question dont le conseil était saisi ne consistait pas simplement à déterminer l'admissibilité de l'intimée aux prestations, mais aussi à déterminer si l'ancien art. 31 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* violait l'art. 15 de la *Charte*. De même, la réparation demandée aurait exigé que le conseil fasse abstraction de l'art. 31 pour accorder des prestations à l'intimée, en supposant qu'il ait jugé cet article incompatible avec la *Charte*. Or, comme je l'ai indiqué précédemment, une telle décision relève, d'après l'économie de la Loi, de la compétence du juge-arbitre, et non de celle du conseil arbitral.

[103] Il est bien établi que la Cour suprême peut revoir sa propre jurisprudence, étant donné particulièrement ses récentes observations sur le principe du précédent obligatoire dans l'arrêt *Canada c. Craig*, 2012 CSC 43, [2012] 2 R.C.S. 489 (*Craig*). Dans cette affaire, la Cour suprême s'est penchée sur un arrêt de la Cour porté en appel et où nous n'avions pas appliqué un de ses précédents ayant force obligatoire, *Moldowan c. La Reine*, [1978] 1 R.C.S. 480 (*Moldowan*). La Cour avait plutôt choisi de suivre la doctrine de son propre arrêt *Gunn c. Canada*, 2006 CAF 281, [2007] 3 R.C.F. 57, qui divergeait de celle de l'arrêt *Moldowan* et tenait compte des importantes critiques adressées à son endroit par les avocats fiscalistes. Bien que la Cour suprême ait finalement rejeté l'appel et se soit elle-même chargée de répudier la jurisprudence *Moldowan*, elle ne l'a pas fait sans déclarer que la Cour d'appel fédérale n'aurait pas dû refuser de se soumettre à un précédent ayant force obligatoire. S'exprimant pour l'ensemble de la Cour suprême, le juge Rothstein a observé (aux paragraphes 18 à 23) :

Il ne fait aucun doute que l'interprétation du par. 13(1) faite par le juge Dickson dans *Moldowan* est un précédent ayant force obligatoire pour la Cour d'appel fédérale et la Cour canadienne de l'impôt. Bien que dans *Gunn* la Cour d'appel fédérale ait souscrit dans une large mesure aux motifs du juge Dickson dans l'arrêt *Moldowan*, précédent qui la liait, elle s'en est écartée

limitation of s. 31(1), *Gunn* departed from *Moldowan*, a precedent binding on the Federal Court of Appeal.

One of the fallouts from *Gunn* is that it left the Tax Court of Canada and the Federal Court of Appeal itself in the difficult position of facing two inconsistent precedents and having to decide which one to follow. The uncertainty which the application of precedent is intended to preclude is seen in the decisions since *Gunn*, in which the Tax Court has acknowledged *Moldowan* as the leading case while also feeling bound to follow *Gunn*: *Stackhouse v. R.*, 2007 TCC 146, [2007] 3 C.T.C. 2402; *Falkener v. R.*, 2007 TCC 514, [2008] 2 C.T.C. 2231; *Loyens v. R.*, 2008 TCC 486, [2009] 1 C.T.C. 2547; *Johnson v. The Queen*, 2009 TCC 383, 2009 D.T.C. 1245; *Scharfe v. The Queen*, 2010 TCC 39, 2010 D.T.C. 1078; and *Turbide v. The Queen*, 2011 TCC 371, 2011 D.T.C. 1347. And of course the Federal Court of Appeal followed *Gunn* in the instant case.

It may be that *Gunn* departed from *Moldowan* because of the extensive criticism of *Moldowan*. Indeed, Dickson J. himself acknowledged that the section was “an awkwardly worded and intractable section and the source of much debate” (p. 482). Further, that provision had not come before the Supreme Court for review in the three decades since *Moldowan* was decided.

But regardless of the explanation, what the court in this case ought to have done was to have written reasons as to why *Moldowan* was problematic, in the way that the reasons in *Gunn* did, rather than purporting to overrule it.

The Federal Court of Appeal, on the basis of its prior decision in *Miller v. Canada (Attorney General)*, 2002 FCA 370, 220 D.L.R. (4th) 149, in which that court reaffirmed the rule that it would normally be bound by its own previous decisions, followed *Gunn*, and not *Moldowan*. The application of *Miller* and the question of whether the Federal Court of Appeal should have followed *Gunn* simply did not arise, in view of the *Moldowan* Supreme Court precedent.

The Federal Court of Appeal’s purported overruling of *Moldowan* does not, however, affect the merits of this appeal or the core question of whether *Moldowan* should in fact be overruled.

[104] Consequently, with respect to the contrary view, it is not up to us to overturn *Tétreault-Gadoury*, particularly where the Supreme Court, although given many opportunities to do so, has not overturned that decision. Also, I need not speculate as to whether the Supreme Court would decide *Tétreault-Gadoury* differently if it were given the opportunity today. *Tétreault-Gadoury*

sur la question capitale de savoir si des activités agricoles constituant une source de revenu secondaire permettent d’échapper à la limitation de la déductibilité des pertes opérée par le par. 31(1).

D’ailleurs, l’arrêt *Gunn* a notamment eu comme conséquence de poser à la Cour canadienne de l’impôt et à la Cour d’appel fédérale elle-même l’épineux problème d’avoir à choisir entre deux précédents contradictoires. On peut voir à l’œuvre, dans les décisions postérieures à *Gunn*, l’incertitude que l’application du précédent vise à éviter; la Cour canadienne de l’impôt a reconnu que l’arrêt *Moldowan* fait autorité, mais s’est sentie tenue de suivre *Gunn* : *Stackhouse c. La Reine*, 2007 CCI 146 (CanLII); *Falkener c. La Reine*, 2007 CCI 514 (CanLII); *Loyens c. La Reine*, 2008 CCI 486 (CanLII); *Johnson c. La Reine*, 2009 CCI 383 (CanLII); *Scharfe c. La Reine*, 2010 CCI 39 (CanLII); et *Turbide c. La Reine*, 2011 CCI 371 (CanLII). Et, bien sûr, la Cour d’appel fédérale a suivi *Gunn* dans la présente affaire.

C’est peut-être en raison des nombreuses critiques suscitées par l’arrêt *Moldowan* que l’arrêt *Gunn* s’en est écarté. Du reste, le juge Dickson lui-même a reconnu que la disposition en cause était « un paragraphe difficile, mal formulé et très controversé » (p. 482). En outre, cette disposition n’a pas été soumise à l’examen de notre Cour pendant les trois décennies qui ont suivi *Moldowan*.

Mais peu importe l’explication fournie, la cour d’appel en l’espèce se devait d’exposer dans ses motifs ce qu’elle considérait problématique dans *Moldowan*, comme elle l’avait fait dans *Gunn*, au lieu de l’écarter.

Sur le fondement de son arrêt *Miller c. Canada (Procureur général)*, 2002 CAF 370 (CanLII), dans lequel elle a confirmé la règle portant qu’elle est normalement liée par ses propres décisions, la Cour d’appel fédérale a suivi *Gunn* et non *Moldowan*. La question de savoir si la Cour d’appel fédérale devait appliquer l’arrêt *Miller* et suivre *Gunn* ne se posait tout simplement pas, compte tenu du précédent établi par la Cour suprême dans *Moldowan*.

La décision de la Cour d’appel fédérale d’écarter l’arrêt *Moldowan* ne touche toutefois en rien le bien-fondé du pourvoi ni la question principale de savoir si l’arrêt *Moldowan* doit effectivement être écarté.

[104] Avec respect pour l’opinion contraire, il ne nous revient donc pas de répudier la jurisprudence *Tétreault-Gadoury*, étant donné tout particulièrement que la Cour suprême, même si on lui en a souvent offert l’occasion, ne l’a jamais fait. Je n’ai pas non plus à me livrer à des conjectures quant à savoir si la Cour suprême rendrait aujourd’hui une décision différente si elle devait être

was decided in 1991 and remains binding precedent until the Supreme Court decides that it is no longer good law.

[105] For these reasons, I conclude that *Tétreault-Gadoury* remains good law and that, as a result, the Umpire made no error in determining that he was bound by it.

C. *The Third Issue: Whether the Umpire erred in determining that the parental benefits provisions did not infringe subsection 15(1) of the Charter*

[106] The applicant argues that to the extent that the provisions at issue are read to contain a “per pregnancy restriction”, they violate subsection 15(1) of the Charter.

[107] While agreeing with the Umpire that the first part of the *Kapp* test was met, i.e. that the Act drew a distinction between a multiple birth and a two-child situation and that the distinction was based on the analogous ground of parental or family status, the applicant takes issue with the Umpire’s determination with regard to the second part of the test.

[108] More particularly, he says that the Umpire disregarded the differential impact the Act had on parents of multiple birth children and the children themselves and how the parents and the children are affected by differential access to parental benefits, adding that the main cause of the differential impact was “the attention/presence (or lack thereof) from parents in their first year” (applicant’s memorandum, paragraph 88). Thus, in the applicant’s view, restricting the benefits available to parents of twins to those available to parents of a singleton birth leads to the aforesaid differential impact.

[109] The respondent takes the position that the Umpire was correct in concluding that the parental

saisie de faits identiques à ceux de l’affaire *Tétreault-Gadoury*. L’arrêt *Tétreault-Gadoury* a été rendu en 1991 et sa doctrine est opposable jusqu’à ce que la Cour suprême opère un revirement.

[105] Par ces motifs, je conclus que la jurisprudence *Tétreault-Gadoury* fait autorité et que, par conséquent, le juge-arbitre n’a pas commis d’erreur en concluant que cet arrêt lui était opposable.

C. *Troisième question en litige — Le juge-arbitre a-t-il commis une erreur en concluant que les dispositions sur les prestations parentales n’étaient pas contraires au paragraphe 15(1) de la Charte?*

[106] Le demandeur soutient que, dans la mesure où l’on interprète les dispositions en cause comme comportant une [TRADUCTION] « restriction en fonction de la grossesse », ces dispositions sont contraires au paragraphe 15(1) de la Charte.

[107] Tout en concluant, comme le juge-arbitre, qu’était satisfait le premier élément du critère de la jurisprudence *Kapp*, c’est-à-dire que la Loi opérait une distinction entre le cas des naissances multiples et le cas où il y a deux enfants, et que cette distinction se fondait sur le motif analogue de la situation parentale ou familiale, le demandeur attaque la conclusion du juge-arbitre quant au deuxième élément.

[108] Le demandeur affirme particulièrement que le juge-arbitre a fait abstraction de l’effet particulier de la Loi sur les parents d’enfants issus d’une naissance multiple et sur ces enfants eux-mêmes, et du fait qu’il y avait pour ces parents et enfants une différence sur le plan de l’accès aux prestations parentales. Il ajoute que l’effet particulier découle principalement de [TRADUCTION] « l’attention/la présence (ou au manque d’attention ou à l’absence) des parents pendant la première année [des enfants] » (mémoire du demandeur, au paragraphe 88). Selon le demandeur, cet effet particulier découle du fait que les parents de jumeaux ne peuvent obtenir davantage de prestations que les parents d’un enfant unique.

[109] La thèse du défendeur est que le juge-arbitre a correctement conclu que les dispositions sur les

provisions of the Act were not discriminatory and thus did not infringe the appellant's Charter rights under subsection 15(1).

[110] More particularly, although critical of the Umpire's finding under the first part of the *Kapp* test that the Act created a distinction between parents of twins and others on the basis of parental or family status, the respondent says that the Umpire's determination under the second part of the test is faultless, i.e. that the Umpire concluded correctly that the parental benefits scheme of the Act did not perpetuate prejudice or stereotypes.

[111] In support of his submission, the respondent points to the purpose and objectives of the provisions of the Act at issue and says that when these provisions are examined in their proper light, it becomes apparent that the scheme does not violate subsection 15(1) of the Charter. Specifically, the respondent says that the benefits payable under the scheme are there to provide limited income support to claimants who are absent from the workforce to, *inter alia*, care for one or more children, emphasizing that there is no correlation between parental benefits and the number of children, the expenses associated with childcare, or the particular needs or circumstances of individual claimants. In other words, the *raison d'être* of the scheme set out in the Act is to provide to claimants temporary partial replacement of their income on the basis of uniform eligibility and entrance requirements.

[112] In my opinion, the Umpire made no error in determining, under the second part of the *Kapp* test, that the distinction made by the Act between the parents of twins and others did not create a disadvantage by perpetuating prejudice or stereotyping. Consequently, I need not address the respondent's criticism of the Umpire's finding under the first part of the test. As I substantially agree with the reasons given by the Umpire (which I have set out at some length in these reasons), I will only address a number of specific points raised by the applicant. In all other respects, I adopt the Umpire's reasons.

prestations parentales de la Loi n'étaient pas discriminatoires, et ne portaient donc pas atteinte aux droits que tire l'appelant du paragraphe 15(1) de la Charte.

[110] Plus précisément, tout en étant critique de la conclusion du juge-arbitre quant au premier élément du critère de la jurisprudence *Kapp*, soit que la Loi opère une distinction entre les parents de jumeaux et les autres parents en fonction de la situation parentale ou familiale, le défendeur affirme que la conclusion du juge-arbitre quant au deuxième élément du critère est saine. Le juge-arbitre aurait ainsi conclu à juste titre qu'il ne résultait pas du régime de prestations parentales prévu par la Loi la perpétuation d'un préjugé ou l'application de stéréotypes.

[111] Le défendeur fait valoir à l'appui de sa thèse l'objet des dispositions en cause de la Loi et les objectifs qu'elles visent, et affirme qu'il ressort manifestement de l'examen de ces textes sous le bon angle qu'elles ne sont pas contraires au paragraphe 15(1) de la Charte. Le défendeur précise que l'objet du régime de prestations est d'offrir un soutien au revenu restreint aux prestataires qui sont absents du travail, notamment, pour donner des soins à un ou plusieurs enfants; il insiste sur l'absence de toute corrélation entre les prestations parentales et le nombre d'enfants concernés, les dépenses engagées pour donner des soins aux enfants ou la situation ou les besoins particuliers de prestataires individuels. En d'autres mots, la raison d'être du régime prévu par la Loi est de fournir aux prestataires un revenu de remplacement partiel et temporaire selon des critères d'admissibilité uniformes.

[112] À mon avis, le juge-arbitre n'a pas commis d'erreur en concluant, au regard du deuxième élément du critère de la jurisprudence *Kapp*, que la distinction opérée par la Loi entre les parents de jumeaux et les autres parents ne donnait pas lieu à un désavantage par la perpétuation d'un préjugé ou l'application de stéréotypes. Je n'ai donc pas à me pencher sur l'attaque formulée par le défendeur à l'endroit de la conclusion du juge-arbitre quant au premier élément du critère. Comme je suis essentiellement d'accord avec les motifs énoncés par le juge-arbitre (que j'ai exposés assez longuement dans les présents motifs), je ne discuterai

[113] In order to answer the question of whether the distinction made by the Act created a disadvantage by perpetuating prejudice or stereotypes, the Umpire considered the four contextual factors which the Supreme Court enunciated in *Law and Kapp*. With regard to the first factor, he found that the parents of twins had not experienced pre-existing disadvantage, stereotyping, vulnerability or prejudice. The applicant argues that parents of multiple birth children feel isolated, are isolated, receive little by way of public support compared to the majority of parents, and assume an enormous financial and emotional responsibility; “these are the classic marks of a discrete and insular minority” (applicant’s memorandum, paragraph 111).

[114] The applicant further says that parents like him and his spouse, in addition to sharing the hardship suffered by all parents of newborn children, suffer additional hardship by reason of a multiple birth and, hence, that this group, this minority, “is particularly vulnerable before and after childbirth” (applicant’s memorandum, paragraph 113), more so because they experience higher preterm issues, additional medical problems, increased parental depression and stress, and lower levels of cognitive ability or social skills in the case of the children. Consequently, in the applicant’s submission, the parents of twins must inevitably leave their work temporarily to provide a reasonable level of care for their children. In the applicant’s view, he and his spouse were “forced to choose between serious potential problems for their children or the income they desperately need to raise their children” (applicant’s memorandum, paragraph 113).

[115] Thus, the applicant asserts that parents of multiple birth children suffer from pre-existing disadvantage and vulnerability and that, in not specifically addressing their interests, the Act sends a strong signal that the law perpetuates prejudice through disadvantage.

que certains points particuliers soulevés par le demandeur. À tous autres égards, je souscris aux motifs du juge-arbitre.

[113] Pour répondre à la question de savoir si la distinction établie par la Loi donnait lieu à un désavantage par la perpétuation d’un préjugé ou l’application de stéréotypes, le juge-arbitre a examiné les quatre facteurs contextuels consacrés par la Cour suprême par les arrêts *Law et Kapp*. Quant au premier facteur, il a conclu que les parents de jumeaux n’étaient pas victimes d’un désavantage préexistant, de stéréotypes, d’une vulnérabilité ou de préjugés. Le demandeur soutient que les parents d’enfants issus d’une grossesse multiple sont et se sentent isolés, obtiennent peu d’appui public en comparaison avec la majorité des parents et assument d’énormes responsabilités aux plans financier et affectif; il s’agit là selon lui de [TRADUCTION] « caractéristiques classiques d’une minorité discrète et isolée » (mémoire du demandeur, au paragraphe 111).

[114] Le demandeur ajoute qu’en plus de faire face aux mêmes difficultés que tous les parents de nouveau-nés, les parents comme lui et son épouse en subissent d’additionnelles par suite d’une naissance multiple, et ce groupe minoritaire est ainsi [TRADUCTION] « particulièrement vulnérable avant et après cette naissance » (mémoire du demandeur, au paragraphe 113). Cela serait d’autant plus vrai que ces parents font plus souvent face à des problèmes de santé et de dépression ou de stress parental, ou liés à une naissance prématurée ou à de moindres aptitudes cognitives ou sociales des enfants. Les parents de jumeaux doivent donc inévitablement, selon le demandeur, quitter temporairement leur emploi pour donner à leurs enfants des soins raisonnables. D’après le demandeur, lui et son épouse ont été [TRADUCTION] « forcés de choisir entre de graves problèmes éventuels pour leurs enfants et le revenu dont ils avaient désespérément besoin pour les élever » (mémoire du demandeur, au paragraphe 113).

[115] Le demandeur soutient que les parents d’enfants issus d’une naissance multiple sont ainsi victimes d’un désavantage préexistant et vulnérables, et qu’en ne tenant pas compte de leurs intérêts particuliers, la Loi proclame haut et fort que la loi donne lieu à un désavantage par la perpétuation d’un préjugé.

[116] I cannot agree. The essence of the Umpire's determination, with which I agree entirely, is that there was no evidence demonstrating that parents of twins were subject to unfair treatment in society and that they had consequently experienced historical disadvantage, stereotyping, vulnerability or prejudice based on their status. To this I would add that although the care of twins or, for that matter, any other multiples, necessarily involves more work than caring for a single child, it does not establish the kind of historical disadvantage that perpetuates prejudice or stereotyping as contemplated by the Supreme Court in *Law*.

[117] In my view, as the Umpire correctly pointed out, the scheme of the Act was not intended to address the particular burdens or difficulties experienced by parents, but rather it was concerned with compensating parents for the interruption of their earnings resulting from their taking time off to care for their children. There is no basis whatsoever to assert, as the applicant does, that his group suffers from pre-existing disadvantage and vulnerability and that the scheme of the Act sends a message which perpetuates prejudice through disadvantage.

[118] I now turn to the second contextual factor, i.e. the relationship between the grounds upon which the claim was based and the actual needs, capacity or circumstances of the claimant or others targeted by the legislation.

[119] Although there is no evidence that the parents of twins have been historically disadvantaged, the applicant may nonetheless demonstrate that any disadvantage resulting from the law is premised on a stereotype that does not correspond to the actual circumstances of his group. In *Withler*, the Supreme Court recognized that complex benefit schemes, such as the one before us in this matter, are designed for a number of groups in different circumstances and with different interests. Consequently, the question is whether the boundaries drawn by Parliament are reasonable, having regard to the circumstances of the groups affected and the object of the scheme.

[116] Je rejette cette thèse. La conclusion essentielle du juge-arbitre, que je retiens entièrement, est que rien ne prouve que les parents de jumeaux ont été traités de manière inéquitable par la société et qu'ainsi, ils ont été victimes d'un désavantage historique, de stéréotypes, d'une vulnérabilité ou de préjugés du fait même qu'ils étaient les parents de jumeaux. J'ajouterais que, bien que prendre soin de jumeaux, et du reste de plus de deux nouveau-nés, soit nécessairement plus ardu que prendre soin d'un seul nouveau-né, cela n'équivaut pas au type de désavantage historique par la perpétuation d'un préjugé ou l'application de stéréotypes que la Cour suprême avait à l'esprit dans l'affaire *Law*.

[117] Selon moi, et tel que le juge-arbitre l'a souligné à juste titre, l'objet de la Loi n'est pas de s'attaquer aux difficultés particulières auxquelles les parents font face, mais plutôt de compenser l'arrêt de rémunération des parents qui prennent congé pour prendre soin de leurs enfants. Nul élément ne permet d'affirmer, comme le fait le demandeur, que son groupe est victime d'un désavantage préexistant et est vulnérable et que la Loi porte un message qui donne lieu à un désavantage par la perpétuation d'un préjugé.

[118] Tournons-nous maintenant vers le deuxième facteur contextuel, soit le rapport entre les motifs sur lesquels la demande est fondée et les besoins, les capacités ou la situation véritables du prestataire ou des autres personnes visées par les dispositions législatives.

[119] Même si rien ne prouve que les parents de jumeaux ont subi un désavantage historique, le demandeur peut toujours démontrer que tout désavantage découlant de la loi repose sur un stéréotype qui ne correspond pas à la situation véritable des membres de son groupe. Dans l'affaire *Withler*, la Cour suprême a reconnu que les régimes de prestations complexes, comme celui en l'espèce, sont conçus en faveur de plusieurs groupes dont les intérêts et la situation divergent. La question est donc de savoir si les limites établies par le législateur sont raisonnables, compte tenu de la situation des groupes touchés et de l'objet du régime.

[120] Although the applicant accepts, as he must, that it is in Parliament's power to draw the line in a complex benefit scheme and that perfect correspondence is not the purpose of section 15, he says that the "per pregnancy" restriction affects everyone in his group and, consequently, the lines drawn by Parliament are not appropriate.

[121] The applicant also challenges the Umpire's assertion, found at page 34 of his decision, that the applicant could not provide "clear boundaries for the future in terms of access to parental benefits". In his view, there was an easy remedial boundary and that was the one already adopted by Parliament when two children came into the care of their parents from two events. Thus, two parental leave benefits, or one per child to a maximum of two, given that there were two claimants.

[122] Finally, at paragraph 128 of his memorandum, the applicant sets out the substance of his arguments regarding the second factor:

Absent any evidence for the "per pregnancy" restrictions, it is hard to see how the Applicant and his group, comprised exclusively of parents who meet all of the insurance requirements in the *EI Act*, can be told that, at the level of setting the quantum of benefits, the number of children matters in all cases except in theirs, without feeling that somehow their multiple birth is being regarded as less worthy of recognition by a system that otherwise tries to respect parental choices to interrupt work to care for children. The fact that all multiples' parents and their children are differentially impacted heightens the unfairness and the sense that the multiples' family, despite meeting all the same criteria as other two-parent families, is less worthy of the *EI Act's* attempts to help parents care for and nurture their children.

[123] I begin by reiterating what I have already said, and that is that the parental benefits scheme set out in the Act is not a social welfare program in which the

[120] Bien que le demandeur reconnaisse, comme il se doit, que le législateur dispose du pouvoir d'établir les limites requises d'un régime de prestations complexe, et que l'article 15 ne requiert pas une correspondance parfaite, il affirme qu'une restriction [TRADUCTION] « en fonction d'une grossesse » touche tous les membres de son groupe, et que les limites établies par le législateur ne sont donc pas appropriées.

[121] Le demandeur attaque également l'affirmation du juge-arbitre (à la page 28 de sa décision) selon laquelle quant à l'« admissibilité aux prestations parentales, [...] [il] ne prévoit aucune limite claire pour l'avenir ». Selon le demandeur, il existait en effet une limite facile à discerner pour offrir réparation, soit celle déjà adoptée par le législateur lorsque des parents doivent prendre soin de deux enfants par suite de deux événements distincts. Il en découlerait l'octroi de deux prestations parentales, soit une par enfant à concurrence de deux, puisqu'il y avait deux prestataires.

[122] Le demandeur expose finalement, comme suit, le fond de son argumentation sur le deuxième facteur (au paragraphe 128 de son mémoire) :

[TRADUCTION] En l'absence de toute preuve au soutien des restrictions « en fonction d'une grossesse », il est difficile de concevoir comment on pourrait dire au demandeur et aux membres de son groupe, exclusivement des parents satisfaisant à toutes les exigences liées à l'assurance-emploi prévues dans la *Loi sur l'AE*, qu'aux fins de l'établissement du montant des prestations, le nombre d'enfants concernés est pris en compte dans tous les cas sauf le leur, sans qu'ils n'aient le sentiment que la naissance multiple de leurs enfants est jugée moins digne d'être reconnue que d'autres par un système qui tente, par ailleurs, de respecter le choix fait par des parents d'interrompre leur emploi pour prendre soin de leurs enfants. Le fait que tous les parents de plus d'un nouveau-né et leurs enfants subissent un effet particulier rend la situation encore plus inéquitable, et fait ressentir davantage que leurs familles, bien qu'elles respectent intégralement les mêmes critères que ceux imposés aux autres familles qui comptent deux parents, sont moins dignes de bénéficier des mesures destinées à aider les parents, sous le régime de la *Loi sur l'AE*, à prendre soin de leurs enfants.

[123] Je commence par rappeler que le régime de prestations parentales établi par la Loi n'est pas un programme d'assistance sociale qui tient compte, pour

financial needs or circumstances of each individual participant is considered in determining eligibility, entitlement and the rate of weekly benefits. Rather, the Act intends to benefit different kinds of claimants by providing temporary partial income replacement to those who suffer an interruption of earnings and in regard to which they must meet the eligibility and entrance requisites.

[124] It is therefore in that context that the Umpire correctly found that there was sufficient flexibility in the Act to accommodate, albeit not in a perfect way, the needs of parents of children who impose a greater burden than other children. I can see no basis to disagree with the Umpire. In my respectful view, the thrust of the applicant's assertion is that he and others in his group should receive greater benefits than those which they are entitled to under the Act because those in his group, the parents of multiple birth children, must assume a greater burden than the parents of singletons. With respect, I do not understand how a complex scheme such as that found in the Act can meet those expectations. In other words, it is impossible for the scheme to meet the particular needs and circumstances of all the different claimants. In my view, it certainly cannot be said that the lines drawn by Parliament are inappropriate.

[125] Again I see nothing in the provisions at issue that would lead me to conclude that they operate by way of stereotypes. It also cannot be said that because those in the applicant's group do not receive 70 weeks of parental benefits for the care of their children, the legislation considers them less worthy than the parents of singletons.

[126] In closing on this factor, a few words concerning the applicant's criticism of the Umpire's statement that he could provide no clear boundaries for the future in terms of access to parental benefits. In my view, that criticism is unfounded. The simple answer is found in the respondent's memorandum, at paragraphs 134–136, where the respondent says:

While the Applicant's proposal may have intuitive appeal, this remedy is neither simple nor confined as the Applicant suggests.

établir l'admissibilité et le taux des prestations hebdomadaires, des besoins financiers ou de la situation de chaque participant individuel. La Loi vise plutôt à aider divers types de prestataires, en assurant un revenu de remplacement partiel et temporaire à ceux qui subissent un arrêt de rémunération et qui satisfont aux critères d'admissibilité.

[124] C'est dans ce contexte que le juge-arbitre a conclu à bon droit que la Loi était suffisamment souple pour répondre, quoique imparfaitement, aux besoins des parents dont les enfants leur imposent un fardeau plus lourd que d'autres. Rien ne permet selon moi d'être en désaccord avec le juge-arbitre. Soit dit avec déférence, le demandeur affirme essentiellement que lui et les autres membres de son groupe — les parents d'enfants issus d'une naissance multiple — devraient recevoir davantage de prestations que celles offertes par la Loi parce qu'ils assument un plus lourd fardeau que les parents d'un enfant unique. Avec égard, je ne vois pas comment un régime complexe comme celui prévu par la Loi pourrait répondre à ces attentes. Autrement dit, il est impossible pour le régime de satisfaire aux besoins particuliers et de s'adapter à la situation individuelle de tous les prestataires. À mon avis, on ne peut assurément pas qualifier d'inappropriées les limites établies par le législateur.

[125] Encore une fois rien dans les dispositions en cause ne me permet de conclure qu'elles s'appuient sur des stéréotypes. On ne saurait dire non plus que, parce que les membres du groupe du demandeur n'obtiennent pas 70 semaines de prestations pour prendre soin de leurs enfants, la loi les juge moins dignes de considération que les parents d'un enfant unique.

[126] Pour conclure sur ce facteur, je dirai quelques mots sur la critique du demandeur visant l'observation du juge-arbitre selon laquelle il ne prévoyait aucune limite claire pour l'avenir quant à l'admissibilité aux prestations parentales. J'estime cette critique non fondée, les motifs simples en ressortissent des commentaires suivants du défendeur (aux paragraphes 134 à 136 de son mémoire) :

[TRADUCTION] Malgré l'attrait a priori de la mesure proposée par le demandeur, celle-ci n'est ni simple ni bien circonscrite,

Rather, it fails to provide any parameters with respect to how the parental benefits scheme would operate if the individual needs of parents were taken into account when determining how many weeks of parental benefits should be paid.

For example, how many weeks of benefits should be paid in respect of triplets or quadruplets? Would the EI Commission, in recognition of the increased need, be required to provide parental benefits to a third party caregiver, such as a family member? Surely claimants in these situations would argue that their increased needs are no less worthy of consideration than the needs of parents of twins.

This remedy further fails to address the question of how the EI Commission should treat other parents who may encounter increased needs because of a characteristic of their family or children. For instance, single parents would likely argue that their circumstances warrant an increase in benefits due to the particular challenges of raising children alone.

[127] I agree entirely with the respondent's submissions which, in my view, provide strong support for the view taken by the Umpire that there was sufficient flexibility in the Act to accommodate, in an appropriate manner, the needs and circumstances of those in the applicant's group.

[128] With respect to the third contextual factor, i.e. the ameliorative effect of the law or program, both sides agree with the Umpire's conclusion that this factor was not relevant in the present matter.

[129] I now turn to the last contextual factor, i.e. the nature of the interest affected.

[130] With respect to this factor, the Umpire found that the only interest affected was one of an economic nature and that the applicant had failed to show that in denying him parental benefits, the provisions at issue had not in any way affected his "access to fundamental institutions or a basic aspect of his full membership in Canadian society" (Umpire's decision, page 36). As a result, he opined that the applicant's economic interest was insufficient to justify a finding of discrimination.

tel qu'il le laisse entendre. On n'y trouve en fait aucun paramètre quant à la mise en œuvre du régime de prestations parentales si l'on devait tenir compte, dans l'établissement du nombre de semaines de prestations à accorder, des besoins individuels des parents.

Par exemple, combien faudrait-il accorder de semaines de prestations dans le cas de triplés ou de quadruplés? La Commission de l'AE devrait-elle alors, compte tenu des plus grands besoins rencontrés, verser des prestations parentales à un tiers fournisseur de soins, comme un membre de la famille? Les prestataires soutiendraient assurément dans ces cas que leurs plus grands besoins méritent au moins autant de considération que ceux des parents de jumeaux.

Le demandeur ne dit pas non plus en proposant cette réparation comment la Commission de l'AE devrait traiter les autres parents pouvant avoir de plus grands besoins en raison d'une particularité de leur famille ou de leurs enfants. Les parents célibataires, par exemple, soutiendraient vraisemblablement que des prestations plus importantes sont justifiées dans leur cas, en raison des défis particuliers rencontrés lorsqu'on élève seul un enfant.

[127] Je retiens entièrement les observations du défendeur qui, à mon sens, vont nettement dans le sens de la conclusion du juge-arbitre voulant que la Loi soit suffisamment souple pour bien répondre, en fonction de leur situation, aux besoins des membres du groupe du demandeur.

[128] Pour ce qui est du troisième facteur contextuel, l'effet d'amélioration de la loi ou du programme, les deux parties conviennent, toute comme l'avait conclu le juge-arbitre, qu'il n'est pas pertinent en l'espèce.

[129] Examinons donc maintenant le quatrième et dernier facteur contextuel, soit la nature du droit touché.

[130] Le juge-arbitre a conclu, quant à ce facteur, que le seul droit touché était de nature économique, et que le demandeur n'avait pas démontré que les dispositions en cause, en le privant de prestations parentales, avaient de quelque manière que ce soit « restreint son accès à une institution fondamentale ou compromis un aspect fondamental de la pleine appartenance à la société canadienne » (décision de l'arbitre, à la page 30). Le juge-arbitre a par conséquent estimé le droit économique en cause du demandeur insuffisant pour fonder une conclusion de discrimination.

[131] In the applicant's view, the Umpire "downgraded" the interest which he and his group had at stake in these proceedings, adding that because the Act was an important part of Canada's social fabric, its effect impacted on all of our working lives, from sickness to pregnancy, the care of children and relatives and, consequently, its imprint went to the core of human identity. Consequently, since those in the applicant's group were similarly treated differently from others, i.e. one parental benefit, their case represented what he characterizes as "a classic example of severe and localized consequences". Thus, he submits that the denial to his group of full access to an important marker of membership in Canadian society constitutes a significant sign of discrimination.

[132] In conclusion, the Umpire carefully considered the evidence and the submissions put forward by the applicant. In doing so, he considered the contextual factors enunciated by the Supreme Court in *Law* and *Kapp*, and he kept in mind that these factors were not meant to lead to a rigid examination but, on the contrary, were meant to facilitate an inquiry as to whether the impugned law undermined or violated the equality guarantee found in subsection 15(1) of the Charter. In my respectful opinion, the Umpire made no reviewable error in concluding that the provisions at issue were not discriminatory and, hence, did not violate subsection 15(1) of the Charter.

Disposition

[133] For these reasons, I would dismiss the application for judicial review. As the respondent is not seeking costs, I would make no award in regard thereto.

DAWSON J.A.: I agree.

STRATAS J.A.: I agree.

[131] D'après le demandeur, le juge-arbitre a [TRADUCTION] « rabaisé » son droit et le droit des membres de son groupe en jeu dans la présente instance. Il a ajouté que la Loi était une composante importante du tissu social canadien, qu'elle avait une incidence sur tous les éléments de notre vie professionnelle — depuis la maladie jusqu'à la grossesse en passant par les soins à donner aux enfants et aux membres de la famille —, et qu'ainsi elle marquait de son empreinte le cœur même de l'identité humaine. Par conséquent, puisque les membres de son groupe étaient tous traités de même manière différemment des autres, en n'ayant droit qu'à un ensemble de prestations parentales, leur situation constituait ce que le demandeur a qualifié d' [TRADUCTION] « exemple classique d'effets graves et localisés ». Ainsi, selon le demandeur, le plein accès refusé à son groupe à un important repère de l'appartenance à la société canadienne constitue un indice notable de discrimination.

[132] Pour conclure, le juge-arbitre a pesé avec soin les éléments de preuve et les observations présentés par le demandeur. Ce faisant, il a pris en compte les facteurs contextuels énoncés par la Cour suprême par les arrêts *Law* et *Kapp*, en gardant à l'esprit que ces facteurs ne devaient pas donner lieu à un examen rigide, mais plutôt aider à établir si la loi contestée portait atteinte au droit à l'égalité garanti par le paragraphe 15(1) de la Charte. À mon humble avis, le juge-arbitre n'a pas commis d'erreur susceptible de contrôle en concluant que les dispositions en cause n'étaient pas discriminatoires et, par conséquent, n'étaient pas contraire au paragraphe 15(1) de la Charte.

Décision

[133] Par les motifs exposés ci-dessus, je rejeterais la demande de contrôle judiciaire. Le défendeur ne sollicite pas de dépens, je n'en adjugerai aucuns.

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

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