

T-3143-77

T-3143-77

Marie Yolene Germain and Wilson Germain
(Petitioners)

v.

Guy Malouin and Minister of Manpower and
Immigration (Respondents)

and

Attorney General of Canada (Mis-en-cause)

Trial Division, Walsh J.—Montreal, October 24;
Ottawa, October 31, 1977.

Immigration — Prerogative writs — Mandamus — Father sponsoring illegitimate daughter for immigration — Sponsored application denied — Illegitimate child of a man not included in Regulation's definition of "daughter" or "son" — Whether or not discrimination as to sex contrary to Canadian Bill of Rights rendering Regulation ultra vires — Canadian Bill of Rights, S.C. 1960, c. 44, s. 1 — Immigration Act, R.S.C. 1970, c. I-2, s. 57 — Immigration Regulations, Part I, SOR/62-36, as amended by SOR/74-113, ss. 2(b)(i), 2(b)(ii)(A).

Wilson Germain, a Canadian citizen, sponsored or nominated his illegitimate daughter for permanent residence, but was advised that neither could she be admitted nor her demand considered because of her illegitimacy. This is a petition for a writ of *mandamus* to consider his daughter's application for permanent residence without taking Regulation 2(b) into consideration because, petitioners argue, it is illegal and discriminatory against male persons and illegitimate children, in contravention of the *Canadian Bill of Rights*.

Held, the petition is dismissed. It is the female petitioner who is seeking admission as a landed immigrant, and while there is discrimination between a female born in lawful wedlock and one who is illegitimate, resulting from the definition of "daughter" in Regulation 2(b), this is not discrimination as to sex contrary to the *Canadian Bill of Rights* rendering the Regulation *ultra vires*. Further, it does not result in unequal treatment before the law for the child in question for she can still be admitted as an immigrant. It is only the father and mother who are treated unequally with respect to their rights to sponsor or nominate the child as a landed immigrant. Finally, there is serious doubt as to whether *mandamus* is the appropriate remedy, rather than a declaratory judgment.

Prata v. Minister of Manpower and Immigration [1972] F.C. 1405, [1976] 1 S.C.R. 376, followed. *Re Schmitz* [1972] F.C. 1351, followed. *Attorney General of Canada v. Bliss* [1978] 1 F.C. 208, followed. *Ulin v. The Queen*

Marie Yolene Germain et Wilson Germain
(Requérants)

a c.

Guy Malouin et le ministre de la Main-d'œuvre et
de l'Immigration (Intimés)

et

b Le procureur général du Canada (Mis-en-cause)

Division de première instance, le juge Walsh—
Montréal, le 24 octobre; Ottawa, le 31 octobre
1977.

c

Immigration — Brefs de prérogative — Mandamus — Père parrainant l'admission, aux fins d'immigration, de sa fille naturelle — Demande parrainée refusée — L'enfant naturel d'un homme n'est compris ni dans la définition de «fille» ni dans la définition de «fils» prévues par le Règlement — Y a-t-il discrimination fondée sur le sexe contrairement à la Déclaration canadienne des droits, ce qui rendrait ultra vires le Règlement? — Déclaration canadienne des droits, S.C. 1960, c. 44, art. 1 — Loi sur l'immigration, S.R.C. 1970, c. I-2, art. 57 — Règlement sur l'immigration, Partie I, DORS/62-36, dans sa forme modifiée par DORS/74-113, art. 2b)(i), 2b)(ii)(A).

e

Wilson Germain, un citoyen canadien, a parrainé ou désigné sa fille naturelle en vertu de la demande de résidence permanente présentée par cette dernière mais a été informé que celle-ci ne pouvait être admise et que sa demande ne pouvait être examinée à cause de son état d'enfant naturelle. Il s'agit en l'espèce d'une requête pour l'émission d'un bref de *mandamus* qui enjoindrait aux intimés d'examiner la demande de résidence permanente de sa fille sans tenir compte de l'article 2b) du Règlement au motif, plaident les requérants, que cet article est illégal et discriminatoire à l'égard de personnes de sexe masculin et à l'égard d'enfants naturels, contrairement à la *Déclaration canadienne des droits*.

g

Arrêt: la requête est rejetée. C'est la requérante qui cherche à être admise au Canada à titre d'immigrante reçue et bien qu'il y ait discrimination entre une personne de sexe féminin issue d'un mariage au sens de la loi et une autre possédant l'état d'enfant naturelle par suite de la définition de «fille» donnée à l'article 2b) du Règlement, il ne s'agit pas d'une discrimination en raison du sexe contrairement à la *Déclaration canadienne des droits*, ce qui rendrait le Règlement *ultra vires*. De plus, cette discrimination ne prive pas l'enfant en cause du droit à l'égalité devant la loi car celle-ci peut, malgré tout, être admise à titre d'immigrante. Ce sont uniquement le père et la mère qui sont traités de façon différente quant à leur droit de parrainer ou de désigner un enfant en vue de son admission à titre d'immigrant reçu. Enfin, il est très douteux que le bref de *mandamus* soit la procédure appropriée à prendre plutôt qu'un jugement déclaratoire.

j

Arrêt suivi: *Prata c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* [1972] C.F. 1405, [1976] 1 R.C.S. 376. Arrêt appliqué: *Re Schmitz* [1972] C.F. 1351. Arrêt appliqué: *Le procureur général du Canada c. Bliss* [1978] 1

[1973] F.C. 319, followed. *Minister of Manpower and Immigration v. Tsiafakis* [1977] 2 F.C. 216, distinguished. *Attorney General of Canada v. Lavell* [1974] S.C.R. 1349, considered.

APPLICATION.

COUNSEL:

Julius H. Grey for petitioners.
Suzanne Marcoux-Paquette for respondents and mis-en-cause.

SOLICITORS:

Lazare & Altschuler, Montreal, for petitioners.
Deputy Attorney General of Canada for respondents and mis-en-cause.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

WALSH J.: This is a petition for the issue of a writ of *mandamus* to compel respondents to consider the application for permanent residence of the petitioner Marie Yolene Germain without taking into consideration Regulation 2(b) of the *Immigration Regulations, Part I*¹ on the ground that this Regulation is illegal and discriminatory against persons of the male sex and against illegitimate children in contravention of the *Canadian Bill of Rights*².

The facts are not in dispute. Petitioner Wilson Germain is not married to the mother of his daughter co-petitioner Marie Yolene Germain who applied for permanent residence in Canada on January 19, 1976, as a sponsored dependant or nominated relative pursuant to sections 31 and 33 of the Regulations. Petitioner Wilson Germain is a Canadian citizen joined in the demand as father of Marie Yolene Germain. He was advised however that his said daughter could not be admitted nor could her demand be considered because of her illegitimacy pursuant to the said section 2(b) of the Regulations. A *mandamus* is sought to give petitioners the right to a study of said application.

C.F. 208. Arrêt appliqué: *Ulin c. La Reine* [1973] C.F. 319. Distinction faite avec l'arrêt: *Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration c. Tsiafakis* [1977] 2 C.F. 216. Arrêt examiné: *Le procureur général du Canada c. Lavell* [1974] R.C.S. 1349.

DEMANDE.

AVOCATS:

Julius H. Grey pour les requérants.
Suzanne Marcoux-Paquette pour les intimés et le mis-en-cause.

PROCUREURS:

Lazare & Altschuler, Montréal, pour les requérants.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés et le mis-en-cause.

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

LE JUGE WALSH: Il s'agit d'une requête pour l'émission d'un bref de *mandamus* qui enjoindrait aux intimés d'examiner la demande de résidence permanente de la requérante, Marie Yolene Germain, sans tenir compte de l'article 2b) du *Règlement sur l'immigration, Partie I*¹ au motif que cet article est illégal et discriminatoire à l'égard de personnes du sexe masculin et à l'égard d'enfants naturels et ce, contrairement à la *Déclaration canadienne des droits*².

Les faits ne sont pas contestés. Le requérant, Wilson Germain, n'a pas épousé la mère de sa fille, la corequérante Marie Yolene Germain. Cette dernière a présenté, le 19 janvier 1976, une demande de résidence permanente au Canada en tant que personne à charge parrainée ou parent désigné, conformément aux articles 31 et 33 du Règlement. Le requérant, un citoyen canadien, s'est joint à la demande en qualité de père de Marie Yolene Germain. Il a toutefois été informé qu'en raison de l'article 2b) du Règlement, sa fille ne pouvait être admise et que la demande de cette dernière ne pouvait être examinée parce qu'elle est une enfant naturelle. Le bref de *mandamus* sollicité vise à donner aux requérants le droit de faire examiner ladite demande.

¹ SOR/62-36, as am. by SOR/74-113.

² S.C. 1960, c. 44.

¹ DORS/62-36, dans sa forme modifiée par DORS/74-113.

² S.C. 1960, c. 44.

The said section 2(b) reads as follows:

2. In these Regulations,

- (b) "daughter" means a female who is
- (i) the issue of lawful wedlock and who would possess the status of legitimacy if her father had been domiciled in a province of Canada at the time of her birth,
 - (ii) the issue of a woman who
 - (A) has been admitted to Canada for permanent residence, or
 - (B) is admissible to Canada as an immigrant and accompanies the said issue to Canada for permanent residence; or
 - (iii) adopted;

Since petitioners do not dispute that the female petitioner was born out of wedlock and would not possess the status of legitimacy if her father had been domiciled in a province of Canada at the time of her birth it is clear that she is inadmissible under the Regulation, if the Regulation is valid and not *ultra vires* as being discriminatory, as petitioners contend.

The Regulation was made presumably pursuant to section 57 of the *Immigration Act*³ which reads as follows:

57. The Governor in Council may make regulations for carrying into effect the purposes and provisions of this Act and, without restricting the generality of the foregoing, may make regulations respecting

- (a) the terms and conditions under which persons who have received financial assistance to enable them to obtain passage to Canada or to assist them in obtaining admission to Canada may be admitted to Canada;
- (b) literacy, medical and other examinations or tests and the prohibiting or limiting of admission of persons who are unable to pass them;
- (c) the terms, conditions and requirements with respect to the possession of means of support or of passports, visas or other documents pertaining to admission;
- (d) the admission to Canada of persons who have come to Canada otherwise than by continuous journey from the countries of which they are nationals or citizens;
- (e) the prohibiting or limiting of admission of persons brought to Canada by any transportation company that fails to comply with any provision of this Act or any regulation, order or direction made under it;
- (f) the prohibiting or limiting of admission of persons who are nationals or citizens of a country that refuses to readmit any of its nationals or citizens who are ordered deported; and

L'article 2b) se lit comme suit:

2. Dans le présent règlement, l'expression

- b) «fille» signifie une enfant
- (i) issue d'un mariage au sens de la loi et qui posséderait l'état d'enfant légitime si son père avait été domicilié dans une province du Canada à l'époque de sa naissance,
 - (ii) née d'une femme qui
 - (A) a été admise au Canada aux fins d'une résidence permanente, ou
 - (B) est admissible au Canada à titre d'immigrante et accompagne ladite enfant au Canada aux fins d'une résidence permanente; ou
 - (iii) adoptée;

Puisque les requérants ne contestent pas le fait que la requérante n'est pas issue d'un mariage au sens de la loi et qu'elle ne posséderait pas l'état d'enfant légitime si son père avait été domicilié dans une province du Canada à l'époque de sa naissance, il s'ensuit qu'elle est inadmissible en vertu de cet article, advenant que ledit article soit valide et non *ultra vires* parce que discriminatoire, comme le font valoir les requérants.

Le Règlement a été établi, comme il y a lieu de croire, sous l'autorité de l'article 57 de la *Loi sur l'immigration*³ qui se lit comme suit:

57. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements pour la réalisation des fins et l'application des dispositions de la présente loi et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, il peut établir des règlements concernant

- a) les conditions auxquelles peuvent être admises au Canada les personnes qui ont reçu une aide financière leur permettant d'obtenir passage jusqu'au Canada ou les aidant à obtenir l'admission au Canada;
- b) les épreuves d'instruction, les examens médicaux et autres et l'interdiction d'accorder, ou les restrictions selon lesquelles peut être accordée, l'admission des personnes incapables de subir ces épreuves ou examens;
- c) les conditions et prescriptions relatives à la possession de moyens de subsistance, ou de passeports, visas ou autres documents portant sur l'admission;
- d) l'admission au Canada de personnes qui y sont venues autrement que par un voyage continu des pays dont ils sont des ressortissants ou citoyens;
- e) l'interdiction d'accorder, ou les restrictions selon lesquelles peut être accordée, l'admission de personnes amenées au Canada par une compagnie de transport qui n'observe pas quelque disposition de la présente loi, ou un règlement, une ordonnance ou des instructions établis sous son régime;
- f) l'interdiction d'accorder, ou les restrictions selon lesquelles peut être accordée, l'admission des personnes qui sont ressortissants ou citoyens d'un pays refusant de réadmettre ses ressortissants ou citoyens visés par des ordonnances d'expulsion; et

³ R.S.C. 1970, c. I-2.

³ S.R.C. 1970, c. I-2.

(g) the prohibiting or limiting of admission of persons by reason of

(i) nationality, citizenship, ethnic group, occupation, class or geographical area of origin,

(ii) peculiar customs, habits, modes of life or methods of holding property,

(iii) unsuitability having regard to the climatic, economic, social, industrial, educational, labour, health or other conditions or requirements existing, temporarily or otherwise, in Canada or in the area or country from or through which such persons come to Canada, or

(iv) probable inability to become readily assimilated or to assume the duties and responsibilities of Canadian citizenship within a reasonable time after their admission.

and it is contended that such a discrimination based on legitimacy or illegitimacy does not come within any subparagraphs of the said section. If justified at all therefore it would have to be made on the basis that it is a Regulation "for carrying into effect the purposes and provisions of this Act". No definition of the word "daughter" appears in the Act, this definition only appearing in the Regulation, and it is on the basis of the definition that the female petitioner's application has been refused consideration.

Moreover, it was argued that since if the female petitioner was seeking admission because her mother had been admitted to Canada for permanent residence she would have been admissible under section 2(b)(ii)(A) of the Regulations despite her illegitimacy, whereas since it is her father who has been admitted for permanent residence and joins with her in the petition to have her admitted she is ineligible because of her illegitimacy by virtue of section 2(b)(i) of the Regulations, this constitutes a discrimination rendering this section of the Regulations invalid. Section 1 of the *Canadian Bill of Rights* reads as follows:

1. It is hereby recognized and declared that in Canada there have existed and shall continue to exist without discrimination by reason of race, national origin, colour, religion or sex, the following human rights and fundamental freedoms, namely,

(a) the right of the individual to life, liberty, security of the person and enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except by due process of law;

(b) the right of the individual to equality before the law and the protection of the law;

(c) freedom of religion;

g) l'interdiction d'accorder, ou les restrictions selon lesquelles peut être accordée, l'admission de personnes en raison

(i) de la nationalité, citoyenneté, groupe ethnique, occupation, classe ou région géographique d'origine,

(ii) des coutumes, habitudes, modes de vie ou méthodes particuliers de détention de biens,

(iii) d'inaptitude eu égard aux conditions ou exigences climatiques, économiques, sociales, industrielles, éducatives, ouvrières, sanitaires ou autres existant temporairement ou autrement au Canada ou dans la région ou le pays d'où, ou par lequel ces personnes viennent au Canada, ou

(iv) de leur inaptitude probable à devenir facilement assimilées ou à assumer les devoirs et responsabilités de citoyens canadiens dans un délai raisonnable après leur admission.

On a allégué qu'une telle discrimination fondée sur l'état légitime ou naturel d'une personne n'entre dans le cadre d'aucun des sous-alinéas dudit article. S'il fallait justifier un tel sous-alinéa, il faudrait dire qu'il a été établi «pour la réalisation des fins et l'application des dispositions de la présente loi». La Loi ne donne aucune définition du terme «fille»; seul le Règlement définit ce terme et c'est en se fondant sur cette définition que les intimés ont refusé d'examiner la demande de la requérante.

De plus, on a plaidé que constitue une mesure discriminatoire rendant l'article 2b)(i) du Règlement nul, le fait que la requérante aurait été admissible en vertu de l'article 2b)(ii)(A) du Règlement et ce, malgré son état d'enfant naturelle, si elle avait sollicité son admission au Canada en se fondant sur le fait que sa mère n'avait été admise au Canada aux fins d'une résidence permanente, alors qu'elle n'est pas admissible, aux termes de l'article 2b)(i) du Règlement, à cause de son état d'enfant naturelle puisque, en l'espèce, c'est son père qui a été admis aux fins d'une résidence permanente et qui s'est joint à elle dans les procédures visant son admission. L'article 1 de la *Déclaration canadienne des droits* se lit comme suit:

1. Il est par les présentes reconnu et déclaré que les droits de l'homme et les libertés fondamentales ci-après énoncés ont existé et continueront à exister pour tout individu au Canada quels que soient sa race, son origine nationale, sa couleur, sa religion ou son sexe:

a) le droit de l'individu à la vie, à la liberté, à la sécurité de la personne ainsi qu'à la jouissance de ses biens, et le droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la loi;

b) le droit de l'individu à l'égalité devant la loi et à la protection de la loi;

c) la liberté de religion;

- (d) freedom of speech;
- (e) freedom of assembly and association; and
- (f) freedom of the press.

It is to be noted that the word "sex" only appears in the introductory clause and that none of the paragraphs would be applicable with the possible exception of paragraph (b) "the right of the individual to equality before the law". It is argued that the male petitioner is by this Regulation deprived of equality before the law as a result of not being given equal rights by the Regulation to those which the mother of the child would have had to sponsor the daughter had the mother been the permanent resident of Canada.

Counsel for respondents suggested that there was a reason for the distinction in that any man could claim to be the father of a son or daughter whom he wished to sponsor for admission to Canada, and if this were not so it would be almost impossible to disprove it, whereas in the case of a mother claiming maternity of an illegitimate child such relationship would be possible to verify. While this may be the reason why the distinction was made in the Regulation it would not be sufficient to justify a discriminatory regulation if it is found that such a regulation could not have been legally adopted. At this stage of proceedings, where the application has not even been considered on its merits, since it was merely rejected by the application of Regulation 2(b) it is not possible to state if supporting proof could have been submitted by the male petitioner as to his paternity of his daughter, which he might have recognized at the time of her birth for example in her birth certificate, in the same manner as this would have been the normal proof submitted by a female admitting maternity of an illegitimate child.

The parties are in agreement that the fact that both father and daughter are co-petitioners is not an issue, and that even if *mandamus* were granted the Minister would have the right to refuse admission on other grounds or conversely if the *mandamus* is refused this would not prevent the female petitioner from seeking admission as an immigrant under other sections of the Regulations.

- d) la liberté de parole;
- e) la liberté de réunion et d'association, et
- f) la liberté de la presse.

^a Il convient de souligner que le terme «sex» n'apparaît que dans la clause introductive et qu'aucun autre alinéa ne serait applicable à l'exception peut-être de l'alinéa b) qui traite du «droit de l'individu à l'égalité devant la loi». On a plaidé que le requérant est, aux termes de ce sous-alinéa, privé de son droit à l'égalité devant la loi puisqu'il ne jouit pas de droits identiques à ceux dont la mère aurait bénéficié pour parrainer l'admission de sa fille eût-elle été la personne résidant de façon permanente au Canada.

L'avocat des intimés a fait valoir que cette distinction était justifiée en ce sens que, si elle n'existait pas, tout homme pourrait prétendre être le père d'un fils ou d'une fille dont il désire parrainer l'admission au Canada et il serait presque impossible de réfuter cette prétention, alors que si une femme se prétend la mère d'un enfant naturel, il est possible de contrôler l'exactitude de sa prétention. Bien que cette thèse puisse justifier l'application, dans le Règlement, d'un régime différent, elle ne suffirait pas toutefois à justifier le caractère discriminatoire d'un règlement si l'on conclut que ce règlement n'a pu être légalement établi. A ce stade-ci des procédures, alors que la demande n'a pas encore été étudiée au fond puisqu'elle a tout simplement été rejetée par l'application de l'article 2b), il est impossible de dire si le requérant aurait pu fournir une preuve à l'appui de sa paternité à l'égard de sa fille, paternité qu'il aurait pu reconnaître au moment de la naissance de cette dernière, par exemple, sur l'acte de naissance, de la même manière que cela aurait constitué la preuve normale présentée par une femme pour faire déclarer la filiation d'un enfant naturel.

Les parties sont d'accord sur deux points: premièrement, elles ne contestent pas la qualité de corequérants du père et de la fille et deuxièmement, elles reconnaissent que même si le *mandamus* était accordé, le Ministre aurait encore le droit de refuser l'admission de la requérante au Canada pour d'autres motifs ou inversement, que le refus d'accorder le *mandamus* n'empêcherait pas la requérante de demander son admission à titre d'immigrante en vertu d'autres articles du Règlement.

Both parties referred to extensive jurisprudence and authorities in support of their contentions. Petitioner referred to an article by Louis-Philippe Pigeon (now Judge Pigeon of the Supreme Court) entitled "*Rédaction et Interprétation des Lois*" (Quebec, 1965) in which he stated at page 27 under the heading

[TRANSLATION] Discriminatory Provisions

There is another important observation to make on the question of the power of making regulations. It is the following: the power to make regulations does not permit the establishment of discriminatory provisions. Otherwise said, a regulation should, unless the text which authorizes it states the contrary, apply to everyone in the same manner. If one wishes to be able to make distinctions this must be stated.

Reference was also made to the judgment of Associate Chief Justice Noël as he then was in the case of *Ulin v. The Queen*⁴ which dealt with a Regulation made under the *Canadian Citizenship Act* requiring an applicant for citizenship to renounce his previous nationality. The learned Associate Chief Justice stated at page 325:

If the legislator intended to require more than an oath of allegiance in order to obtain Canadian citizenship, it would have been a simple matter to so enact such other requirements as are considered necessarily and substantially required for the protection of the quality of Canadian citizenship. Parliament, however, has not done so and the Governor in Council is not empowered, under the guise of carrying into effect the purposes and provisions of the Act to enact such a substantive requirement as a declaration of renunciation merely by regulation.

The portion of the Regulations containing this requirement was therefore found to be *ultra vires*. It was argued that nothing in section 57(g) of the Act (*supra*) authorizes the limitation of admission of persons who are illegitimate. While this is undoubtedly so this is not quite the issue in the present petition. The female petitioner is not being prohibited nor are limitations being placed on her admission as a result of her illegitimacy, but it is her father who is being prohibited from sponsoring her for this reason. If the argument were to be sustained that, since there is no specific authority in the Act for making regulations as to who may sponsor or nominate a relative, these regulations cannot validly be made then all of the Regulations 31 and 33 would be *ultra vires*. I am of the view however that they can be justified by virtue of the preamble to section 57 which authorizes the making of Regulations "for carrying into effect

Les deux parties ont cité une jurisprudence et une doctrine exhaustives à l'appui de leurs allégations. Le requérant s'est référé à un ouvrage de Louis-Philippe Pigeon (maintenant juge de la Cour suprême) intitulé «Rédaction et interprétation des lois» (Québec, 1965) où il écrit à la page 27, sous l'intitulé

Les dispositions discriminatoires

Il est une autre observation importante à faire sur la question du pouvoir de réglementation. C'est la suivante: le pouvoir de faire des règlements ne permet pas d'établir des dispositions discriminatoires. Autrement dit, un règlement doit, à moins que le texte qui l'autorise dise le contraire, s'appliquer à tout le monde de la même façon. Si l'on veut pouvoir faire des distinctions il faut le dire.

La décision *Ulin c. La Reine*⁴, rendue par le juge Noël, alors juge en chef adjoint, a également été citée. Cette affaire portait sur un règlement établi sous l'autorité de la *Loi sur la citoyenneté canadienne* qui exigeait qu'une personne demandant la citoyenneté renonce à sa nationalité précédente. Le savant juge en chef adjoint a déclaré à la page 325:

Si le législateur avait eu l'intention de soumettre l'obtention de la citoyenneté canadienne, à une autre condition en plus de la prestation du serment d'allégeance, il aurait été simple d'inclure dans la loi toutes les dispositions jugées nécessaires et fondamentales pour la protection du statut rattaché à la citoyenneté canadienne. Pourtant, le Parlement ne l'a pas fait et le gouverneur en conseil n'est pas habilité, sous prétexte de l'exécution des fins et dispositions de la loi, d'imposer, par règlement, une condition aussi fondamentale que la déclaration de renonciation.

La partie du règlement renfermant cette condition a, par conséquent, été déclarée *ultra vires*. On a plaidé que l'article 57(g) de la Loi (précité) ne permet nullement de restreindre l'admission d'enfants naturels. Cela est vrai, mais la présente requête ne touche pas exactement à cette question. En effet, aucune interdiction ou restriction ne frappe la demande d'admission de la requérante à cause de son état d'enfant naturelle; c'est au père qu'il est interdit de parrainer l'admission de sa fille au Canada parce que celle-ci est une enfant naturelle. Si l'on faisait droit à l'argument selon lequel puisque la Loi ne prévoit pas spécifiquement le pouvoir de faire des règlements quant à la personne qui peut parrainer ou désigner un parent, alors de tels règlements ne peuvent être légalement établis, il s'en suivrait que les articles 31 et 33 du Règlement seraient *ultra vires*. Je suis d'avis, cependant, que l'établissement de ces articles peut

⁴ [1973] F.C. 319.

⁴ [1973] C.F. 319.

the purposes and provisions of this Act” and then uses the words “without restricting the generality of the foregoing” before outlining the nature of specific Regulations which may be made, and I do not believe that petitioners seriously dispute this, the principal argument being based on the wording of Regulation 2(b) which is allegedly discriminatory with respect to who may “sponsor” or “nominate” although not with respect to the person who may be sponsored or nominated.

Similar reference was also made by counsel for petitioners to an article by Elmer A. Driedger, former Deputy Minister of Justice, entitled “The Meaning and Effect of the Canadian Bill of Rights: A Draftsman’s Viewpoint”⁵ in which the learned author states at pages 312-313:

True, the Bill of Rights itself precludes a regulation-making authority from making a regulation inconsistent with the Bill of Rights. But the situation is not that the regulation is *inoperative* on the ground that it offends the Bill of Rights; it is *ultra vires* the statute because there is now no power to make such a regulation. In the case of future statutes granting legislative power, the Bill of Rights withholds power to make offending laws and the result is the same.

and again at page 313:

Statutes granting powers must now be so construed as not to authorize the abrogation, abridgment or infringement of the Bill of Rights, whether by subsidiary laws, by decisions determining rights or by any other action. This is accomplished by reading the provisions of the Bill of Rights into the statutes conferring powers; these provisions then operate to amend, qualify or restrict the power.

Again at page 318:

The right protected by the Bill is “equality before the law”. Apart from the meaning or effect of the whole phrase, the first and more fundamental question, I suggest, is: What is the meaning of the word *equality* as used in the Bill of Rights? Since the objective of the Bill is to produce equality, must we not say, first of all, that “equality” means such equality as *Parliament* can create, and that the lack of equality, or “inequality”, aimed at by the Bill, is such inequality as *Parliament* can remove or empower the courts to remove.

⁵ (1977) 9 *Ottawa L. Rev.* 303.

se justifier par le préambule de l'article 57 qui permet de faire des règlements «pour la réalisation des fins et l'application des dispositions de la présente loi» et qui fait précéder les alinéas exposant la nature précise des règlements qu'il est permis d'établir, par les termes «sans restreindre la généralité de ce qui précède». Je ne crois pas que les requérants contestent sérieusement ce point de vue puisqu'ils fondent leur argument principal sur le libellé de l'article 2b) qui serait discriminatoire à l'égard de la personne qui peut «parrainer» ou «désigner» une autre personne bien que non discriminatoire à l'égard de la personne qui peut être parrainée ou désignée.

L'avocat des requérants a également cité un article d'Elmer A. Driedger, ancien sous-ministre de la Justice, intitulé «The Meaning and Effect of the Canadian Bill of Rights: A Draftsman’s Viewpoint»⁵. Il y déclare aux pages 312 et 313:

[TRADUCTION] Il est vrai que le texte même de la Déclaration des droits interdit de faire des règlements incompatibles avec cette loi. Mais cela ne veut pas dire que le règlement est *inopérant* parce qu'il enfreint la Déclaration des droits; le règlement est *ultra vires* de la loi parce que la loi ne confère pas le pouvoir d'établir un tel règlement. De plus la Déclaration des droits interdit, dans le cas de lois édictées après son entrée en vigueur et qui conféreront un pouvoir législatif, de faire des lois qui iront à son encontre; et le résultat est le même.

A la page 313, il déclare:

[TRADUCTION] Les lois qui confèrent des pouvoirs doivent maintenant s'interpréter de manière à ne pas autoriser la suppression, la diminution ou la transgression de la Déclaration des droits, soit par des lois complémentaires, soit par des décisions établissant des droits, soit par tout autre acte. On y parvient en faisant intervenir dans ces lois les dispositions de la Déclaration des droits; ces dispositions jouent alors de manière à modifier, atténuer ou restreindre lesdits pouvoirs.

Il déclare de plus à la page 318:

[TRADUCTION] Le droit garanti par la Déclaration est celui de «l'égalité devant la loi». Mis à part le sens ou la portée de cette expression, la première question à poser, et la plus importante, est celle-ci: quel est le sens du terme *égalité* employé dans la Déclaration des droits? Puisque le but de la Déclaration est de promouvoir l'égalité, ne devons-nous pas affirmer, en premier lieu, que l'«égalité» signifie l'égalité que le *Parlement* peut créer et que le défaut d'égalité, soit l'«inégalité», visé par la Déclaration, correspond à l'inégalité que le *Parlement* peut supprimer ou permettre aux tribunaux de supprimer.

⁵ (1977) 9 *Ottawa L. Rev.* 303.

At pages 319-320 in commenting on the *Lavell* case⁶ he states:

The *Lavell* case was right in holding, in effect, that the Bill of Rights did not apply to the Indian Act (a decision seemingly contrary to the *Drybones* case [*R. v. Drybones* [1970] S.C.R. 282]), but it could have been held that within the area of Parliament's legislative and geographical jurisdiction, there is discrimination as between Indians on the ground of sex.

While the majority decision in the *Lavell* case held that the *Canadian Bill of Rights* should not be construed so as to render inoperative one of the conditions imposed in the *Indian Act* for the use and occupation of Crown lands reserved for Indians, the comments of Laskin J. as he then was in a dissenting decision at page 1387 are of considerable interest. He there stated:

I do not think it is possible to leap over the telling words of s. 1, "without discrimination by reason of race, national origin, colour, religion or sex", in order to explain away any such discrimination by invoking the words "equality before the law" in clause (b) and attempting to make them alone the touchstone of reasonable classification. That was not done in the *Drybones* case; and this Court made it clear in *Curr v. The Queen* [[1972] S.C.R. 889], that federal legislation, which might be compatible with the command of "equality before the law" taken alone, may nonetheless be inoperative if it manifests any of the prohibited forms of discrimination. In short, the proscribed discriminations in s. 1 have a force either independent of the subsequently enumerated clauses (a) to (f) or, if they are found in any federal legislation, they offend those clauses because each must be read as if the prohibited forms of discrimination were recited therein as a part thereof.

At page 1375 he stated:

... [If,] as in *Drybones*, discrimination by reason of race makes certain statutory provisions inoperative, the same result must follow as to statutory provisions which exhibit discrimination by reason of sex.

In the same case although Pigeon J. agreed with the majority judgment he states at page 1390:

My difficulty is Laskin J.'s strongly reasoned opinion that, unless we are to depart from what was said by the majority in *Drybones*, these appeals should be dismissed because, if discrimination by reason of race makes certain statutory provisions inoperative, the same result must follow as to statutory provisions which exhibit discrimination by reason of sex. In the end, it appears to me that, in the circumstances, I need not reach a firm conclusion on that point.

⁶ See *The Attorney General of Canada v. Lavell* [1974] S.C.R. 1349.

Commentant l'arrêt *Lavell*⁶, il déclare aux pages 319 et 320:

[TRADUCTION] La décision *Lavell* (une décision apparemment contraire à *Drybones* [*R. c. Drybones* [1970] R.C.S. 282]), portant que la Déclaration des droits ne s'applique pas à la Loi sur les Indiens, était bien fondée. Mais on aurait pu conclure que, dans le champ de compétence législative et territoriale du Parlement, il y a discrimination fondée sur le sexe en ce qui concerne les Indiens.

b Bien que la majorité des juges ont conclu, dans *Lavell*, que la *Déclaration canadienne des droits* ne devait pas être interprétée comme rendant inopérante une des conditions imposées par la *Loi sur les Indiens* pour l'usage et l'occupation des terres de la Couronne réservées aux Indiens, les commentaires dissidents du juge Laskin, alors juge puîné, à la page 1387, offrent un intérêt considérable:

Je ne crois pas qu'il soit possible de passer par-dessus les termes décisifs de l'art. 1, «quels que soient sa race, son origine nationale, sa couleur, sa religion ou son sexe», aux fins de justifier une discrimination fondée sur un de ces critères en invoquant les termes «égalité devant la loi» de la clause b) et en tentant de faire de ces seuls termes la pierre de touche d'une catégorisation raisonnable. Ce n'est pas ce qui a été fait dans l'arrêt *Drybones*; et cette Cour a clairement fait comprendre, dans l'arrêt *Curr c. La Reine* ([1972] R.C.S. 889), qu'une loi fédérale qui peut être compatible avec la prescription de «l'égalité devant la loi» prise isolément, peut, néanmoins, être inopérante si elle manifeste une des formes prohibées de discrimination. En résumé, les formes prosrites de discrimination de l'art. 1 ont une application ou bien indépendante des clauses subséquentes énumérées a) à f) ou bien, si on les trouve dans une loi fédérale, vont à l'encontre de ces clauses pour le motif que chacune doit être lue comme si les formes prohibées de discrimination y étaient énoncées comme partie du libellé.

g A la page 1375, il déclare:

... [Si,] comme dans l'affaire *Drybones*, la discrimination en raison de la race rend certaines dispositions législatives inopérantes, le même résultat doit s'ensuire quant aux dispositions législatives qui dénotent la discrimination en raison du sexe.

h Le juge Pigeon, bien que partageant la décision de la majorité, déclare à la page 1390:

La difficulté que j'éprouve vient de l'opinion fortement motivée de M. le Juge Laskin selon laquelle, à moins que nous nous écartions de ce que la majorité a décidé dans l'affaire *Drybones*, les présents pourvois devraient être rejetés parce que, si la discrimination suivant la race rend certaines dispositions législatives inopérantes, le même résultat doit s'ensuire pour la discrimination suivant le sexe. En fin de compte, il me paraît que, dans les circonstances, je n'ai pas besoin d'en venir à une conclusion ferme sur ce point.

⁶ Voir *Le Procureur général du Canada c. Lavell* [1974] R.C.S. 1349.

Respondents' counsel referred to the case of *Re Schmitz*⁷ the decision of my brother Collier J. on a citizenship application in which it was contended that section 10(1)(b) and (c)(iii) of the *Canadian Citizenship Act* is discriminatory when compared with section 10(1)(c)(i) of the Act since under the former sections an alien female who becomes the wife of a Canadian citizen may apply for Canadian citizenship after residing in Canada for one year while an alien male must, under the latter section have resided in Canada for five of the last eight years preceding his application, and he has therefore been denied equality before the law. After stating that the different status given to an alien female who becomes the wife of a Canadian citizen reflects the historical antecedents of the law by which a wife may be deemed to take the citizenship and domicile of her husband, he states at pages 1352-53:

I am not convinced that there is discrimination by reason of sex which results in inequality before the law. It seems to me in section 10 of the *Canadian Citizenship Act* there is a differentiation or distinction made in respect to the status of females. The foreign female who is or becomes the wife of a Canadian citizen is given a different status in respect to citizenship and this seems to me to be the result of the historical process and concepts in which a wife may be deemed to take the citizenship and domicile of her husband. It accords with the theory, historically at least, if not subscribed to by females today, that the husband is the head of the house.

There is nothing in the *Bill of Rights* which forbids differentiation in respect to status as between married and single women under the *Canadian Citizenship Act*.

Even if there were discrimination by reason of sex, as argued by the appellant, I am unable to see what the Court can do in this case. It seems clear from the majority judgment of the Supreme Court in *R. v. Drybones* [1970] S.C.R. 282 that if there is discrimination in a law then the offensive part must be declared to be inoperative. It is not contended by the appellant here that there should be no required period of residence in Canada; he merely argues that the period of residence for a male spouse should be the same as that for a female spouse: one year. To my mind, if I made such a declaration, the Court would be at the least amending the legislation passed by Parliament and not merely holding it to be inoperative.

⁷ [1972] F.C. 1351.

L'avocat des intimés s'est référé à *Re Schmitz*⁷, une décision de mon collègue le juge Collier portant sur une demande de citoyenneté. On a allégué, dans cette affaire, que l'article 10(1)(b) et c)(iii) de la *Loi sur la citoyenneté canadienne* fait preuve de discrimination comparativement à l'article 10(1)(c)(i) de la même loi puisque, en vertu des premières dispositions, une ressortissante étrangère qui épouse un citoyen canadien n'a qu'à résider un an au Canada pour pouvoir présenter sa demande de citoyenneté alors qu'un ressortissant étranger, en vertu de la dernière disposition, doit justifier de cinq ans de résidence au Canada sur les huit années précédant sa demande, et que, par conséquent, il a été privé de son droit à l'égalité devant la loi. Après avoir déclaré que le régime distinct applicable à une ressortissante étrangère qui épouse un citoyen canadien traduit les antécédents historiques de la loi selon lesquels l'épouse est censée prendre la citoyenneté et le domicile de son mari, il déclare aux pages 1352 et 53:

Je doute qu'il s'agisse là d'une discrimination fondée sur le sexe et entraînant une inégalité devant la loi. Il me semble que l'article 10 de la *Loi sur la citoyenneté canadienne* établit une certaine distinction, opère une certaine classification, quant au régime applicable aux personnes de sexe féminin. La ressortissante étrangère qui a épousé ou qui épouse un citoyen canadien se voit accorder un régime distinct en matière de citoyenneté; ceci me semble résulter à la fois d'un processus historique et de la conception classique selon laquelle l'épouse est censée prendre la citoyenneté et le domicile de son mari. Cette situation me paraît conforme à la théorie, historiquement valable même si elle est contestée aujourd'hui par les femmes, voulant que le mari soit le chef de famille.

Je ne vois rien dans la *Déclaration des droits* qui interdise d'appliquer un régime différent à la femme mariée et à la femme célibataire dans le cadre de la *Loi sur la citoyenneté canadienne*.

Même s'il s'agissait, comme le soutient l'appellant, d'un cas de discrimination fondée sur le sexe, je vois difficilement ce que la Cour pourrait faire dans ce cas précis. Il semble ressortir clairement du jugement rendu par la majorité de la Cour suprême dans l'affaire *R. c. Drybones* [1970] R.C.S. 282 que si un texte législatif présente un aspect discriminatoire, la partie de ce texte qui contrevient à la *Déclaration des droits* doit être déclarée inopérante. Dans la présente affaire, la thèse de l'appellant ne consiste pas à attaquer le principe même de la période obligatoire de résidence au Canada; il demande simplement que cette période soit la même pour le conjoint de sexe masculin que pour le conjoint de sexe féminin, c'est-à-dire une année. A mon avis, si je faisais une déclaration en ce sens, cela reviendrait, pour le moins, à amender par décision judiciaire un texte adopté par le Parlement et non pas simplement à le déclarer inopérant.

⁷ [1972] C.F. 1351.

There is, it seems to me, a further problem (again assuming discrimination): which part of section 10 is to be declared offensive, the requirement of one year's residence on the part of the female spouse or the five-year residence requirement on the part of most other persons? To hold one way or the other would, to my mind, be amendment of the legislation, which is not contemplated by the *Bill of Rights*.

Reference was also made to the case of *Attorney General of Canada v. Bliss*⁸ a decision of the Federal Court of Appeal in which it had been contended that section 46 of the *Unemployment Insurance Act* was contrary to the *Canadian Bill of Rights* since it denies all types of benefits to female claimants during a fourteen-week period during which pregnancy benefits would ordinarily be paid. The appellant was not entitled to the pregnancy benefits having insufficient contributions but would have been eligible for the said ordinary benefits. Pratte J. stated at pages 212-213:

The *Canadian Bill of Rights* does not expressly prohibit discrimination. That word is used only in the English version of section 1 which proclaims the existence of certain rights and freedoms and it is not used in the enumeration of those rights and freedoms but, rather, in that part of the section which indicates that those rights and freedoms shall benefit everyone, irrespective of his race, national origin, colour, religion or sex. The question to be determined in this case is therefore, not whether the respondent has been the victim of discrimination by reason of sex but whether she has been deprived of "the right . . . to equality before the law" declared by section 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*. Having said this, I wish to add that I cannot share the view held by the Umpire that the application of section 46 to the respondent constituted discrimination against her by reason of sex. Assuming the respondent to have been "discriminated against", it would not have been by reason of her sex. Section 46 applies to pregnant women, it has no application to women who are not pregnant, and it has no application, of course, to men. If section 46 treats unemployed pregnant women differently from other unemployed persons, be they male or female, it is, it seems to me, because they are pregnant and not because they are women.

and again at pages 213-214:

The expression "equality before the law" in section 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* cannot be interpreted literally as meaning that all persons must have, under all statutes, exactly the same rights and obligations. Otherwise, the *Canadian Bill of Rights* would sterilize most federal legislation since the rights, duties and obligations of individuals under the law always vary according to their situation. As was decided by the Supreme Court of Canada in *Prata v. M.M. & I.* [1976] 1 S.C.R. 376 and in *R. v. Burnshine* [1975] 1 S.C.R. 693, section 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* does not require that all

J'y vois une autre difficulté (en supposant toujours qu'il s'agisse d'un cas de discrimination): quelle partie de l'article 10 faudrait-il déclarer discriminatoire; la clause de résidence d'un an pour l'épouse ou la clause de résidence de cinq ans pour la plupart des autres personnes? Dans un cas comme dans l'autre, cela revient selon moi à amender la loi, ce qui n'est pas conforme aux fins de la *Déclaration des droits*.

La décision *Le procureur général du Canada c. Bliss*⁸ rendue par la Cour d'appel fédérale a également été citée. On y alléguait que l'article 46 de la *Loi sur l'assurance-chômage* allait à l'encontre de la *Déclaration canadienne des droits* en privant les prestataires de sexe féminin du droit de recevoir tout genre de prestation durant une période de quatorze semaines au cours de laquelle des prestations de grossesse seraient normalement versées. L'appelante n'avait pas droit à des prestations de grossesse puisque ses contributions étaient insuffisantes mais aurait eu le droit de réclamer des prestations ordinaires. Le juge Pratte a déclaré aux pages 212 et 213:

La *Déclaration canadienne des droits* n'interdit pas expressément la discrimination. Ce mot n'est employé que dans la version anglaise de l'article 1, qui proclame l'existence de certains droits et de certaines libertés, et n'est pas employé dans l'énumération de ces droits et libertés mais plutôt dans la partie de l'article qui précise que ces droits et libertés devront profiter à tous, sans égard à la race, à l'origine nationale, à la couleur, à la religion ou au sexe. La question qu'il faut déterminer en l'espèce n'est donc pas celle de savoir si l'intimée a été victime de discrimination en raison du sexe mais plutôt si elle a été privée du «droit . . . à l'égalité devant la loi» consacré par l'article 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*. Ceci étant dit, je désire ajouter que je ne puis partager l'opinion du juge-arbitre que l'application de l'article 46 à l'intimée constituait de la discrimination à son égard en raison du sexe. A supposer que l'on eût fait de la «discrimination contre» l'intimée, ce n'aurait pas été en raison de son sexe. En effet, l'article 46 vise les femmes enceintes, mais non celles qui ne le sont pas, et encore moins les hommes. Si l'article 46 ne traite pas les femmes enceintes en chômage comme d'autres chômeurs, hommes ou femmes, c'est, à mon sens, parce qu'elles sont enceintes et non parce qu'elles sont des femmes.

et aux pages 213 et 214:

L'expression «égalité devant la loi» que l'on retrouve à l'article 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*, ne peut s'interpréter littéralement comme si toutes les personnes doivent avoir, en vertu de toutes les lois, exactement les mêmes droits et obligations. Si c'était le cas, la *Déclaration canadienne des droits* aurait pour effet de rendre inefficace la majeure partie de la législation fédérale puisque les droits, devoirs et obligations attribués aux individus par la loi varient toujours en fonction de leur situation. Comme la Cour suprême du Canada l'a décidé dans *Prata c. M.M. & I.* [1976] 1 R.C.S. 376 et dans

⁸ [1978] 1 F.C. 208.

⁸ [1978] 1 C.F. 208.

federal statutes must apply to all individuals in the same manner.

and again at page 214:

When a statute distinguishes between persons so as to treat them differently, the distinctions may be either relevant or irrelevant. The distinction is relevant when there is a logical connection between the basis for the distinction and the consequences that flow from it; the distinction is irrelevant when that logical connection is missing. In the light of those considerations, the right to equality before the law could be defined as the right of an individual to be treated as well by the legislation as others who, if only relevant facts were taken into consideration, would be judged to be in the same situation. According to that definition, which, I think, counsel for the respondent would not repudiate, a person would be deprived of his right to equality before the law if he were treated more harshly than others by reasons of an irrelevant distinction made between himself and those other persons. If, however, the difference of treatment were based on a relevant distinction (or, even on a distinction that could be conceived as possibly relevant) the right to equality before the law would not be offended.

In finding that section 46 of the Act was not *ultra vires* since there were relevant reasons for its existence he concludes at page 216:

Parliament chose to provide that the period of employment required to qualify for the pregnancy benefits, which are in certain respects more generous than the ordinary benefits, should be longer than the period required for those other benefits. That decision may be thought to have been unwise, but nevertheless, it cannot be said that it was founded on irrelevant considerations; it follows that, in my view, the legislation adopted to implement that decision was "enacted for the purpose of achieving a valid federal objective", (see *Prata v. M.M. & I.* [1976] 1 S.C.R. 376 at 382), and did not infringe anyone's right to "equality before the law".

In the case of *Prata v. Minister of Manpower and Immigration*⁹ it was held, affirming the judgment of the Federal Court of Appeal that a certificate filed by the Minister and the Solicitor General under the provisions of section 21 of the *Immigration Appeal Board Act* had the effect of removing the jurisdiction from the Immigration Appeal Board to consider an appeal under the provisions of section 15 of that Act. It had been contended that this section 21 certificate was invalid being contrary to the *Canadian Bill of Rights* in that it deprived the appellant of a right to a fair hearing. In rendering the judgment of the Court Martland J. stated at page 382:

⁹ [1976] 1 S.C.R. 376.

R. c. Burnshine [1975] 1 R.C.S. 693, l'article 1b) de la *Déclaration canadienne des droits* n'exige pas que toutes les lois fédérales s'appliquent de la même manière à tous les individus.

a et à la page 214:

Là où la loi crée des distinctions entre les personnes de façon à les traiter différemment, ces distinctions peuvent être pertinentes ou non pertinentes. Une distinction est pertinente s'il existe un lien logique entre son fondement et les conséquences qui en découlent; une distinction est non pertinente si ce lien logique est inexistant. A la lumière de ces remarques, le droit à l'égalité devant la loi pourrait être défini comme le droit de l'individu d'être traité par la loi comme d'autres que l'on jugerait être dans la même situation, si l'on ne s'en tenait qu'à des faits pertinents. Selon cette définition, que l'avocat de l'intimée ne renierait pas, je crois, une personne serait privée de son droit à l'égalité devant la loi si elle subissait un traitement plus sévère que d'autres à cause d'une distinction non pertinente que l'on établirait entre elle et ces autres personnes. Si, toutefois, la différence de traitement était fondée sur une distinction pertinente (ou encore que l'on pourrait concevoir comme susceptible d'être pertinente), on ne violerait pas alors le droit à l'égalité devant la loi.

Selon le juge Pratte, l'article 46 de la Loi n'est pas *ultra vires* puisqu'il repose sur des considérations pertinentes. Il conclut en ces termes à la page 216:

e Mais le Parlement a choisi d'établir que la période d'emploi exigée pour avoir droit aux prestations de grossesse, qui sont, à certains égards, plus généreuses que les prestations ordinaires, serait plus longue que la période exigée dans le cas des autres prestations. On peut penser de cette décision qu'elle est malavisée mais, néanmoins, on ne peut dire qu'elle repose sur des considérations non pertinentes; il s'ensuit qu'à mon avis, la loi qui donne suite à sa décision a été «adoptée en cherchant l'accomplissement d'un objectif fédéral régulier» (voir *Prata c. M.M. & I.* [1976] 1 R.C.S. 376, à la page 382), et n'enfreint le droit de personne à «l'égalité devant la loi».

g Dans *Prata c. Le Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*⁹, la Cour suprême a décidé, confirmant le jugement de la Cour d'appel fédérale, qu'un certificat déposé par le Ministre et le Solliciteur général aux termes des dispositions de h l'article 21 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* avait pour effet de soustraire à la Commission d'appel de l'immigration la compétence d'entendre un appel aux termes des dispositions de l'article 15 de cette loi. On alléguait que le i certificat visé à l'article 21 était invalide parce que contraire à la *Déclaration canadienne des droits* en ce sens qu'il privait l'appelant de son droit à une audition impartiale. Le juge Martland, prononçant le jugement au nom de la Cour, a déclaré à la page j 382:

⁹ [1976] 1 R.C.S. 376.

It is contended that the application of s. 21 has deprived the appellant of the right to "equality before the law" declared by s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*. The effect of this contention is that Parliament could not exclude from the operation of s. 15 persons who the Crown considered should not, in the national interest, be permitted to remain in Canada, because such persons would thereby be treated differently from those who are permitted to apply to obtain the benefits of s. 15. The purpose of enacting s. 21 is clear and it seeks to achieve a valid federal objective. This Court has held that s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* does not require that all federal statutes must apply to all individuals in the same manner. Legislation dealing with a particular class of people is valid if it is enacted for the purpose of achieving a valid federal objective (*R. v. Burnshine [supra]*).

In the Appeal Court judgment in the same case¹⁰ Chief Justice Jaccett stated at page 1414:

Application of a substantive rule of law to one class of persons and not to another cannot, as it seems to me, of itself, be objectionable discrimination from the point of view of section 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*. This is not to say that there might not be a law that is essentially discriminatory by reference to some other prejudice, in the same sense as a law can be discriminatory "by reason of race, national origin, colour, religion or sex". Such a law, to the extent that it was thus discriminatory, would not, I should have thought, be a law based on acceptable legislative objectives adopted by Parliament and would, to that extent, run foul of section 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*.

It must be borne in mind that it is the female petitioner who is seeking admission to Canada as a landed immigrant, and while there is certainly discrimination between a female born in lawful wedlock and one who is illegitimate resulting from the definition of "daughter" in Regulation 2(b)¹¹, this is not a discrimination based on sex. My brother Collier J. found in the *Schmitz* case (*supra*) that differentiation between married women and those who are not married was not *ultra vires* in the *Canadian Citizenship Act* stating [at p. 1353]:

There is nothing in the *Bill of Rights* which forbids differentiation in respect to status as between married and single women under the *Canadian Citizenship Act*.

I would make the same statement to the effect that there is nothing in the *Canadian Bill of Rights*

¹⁰ [1972] F.C. 1405.

¹¹ The same applies in the case of a "son" as a result of the definition in Regulation 2(d).

On a prétendu que l'application de l'art. 21 avait privé l'appelant du droit à l'égalité devant la loi reconnu par l'al. b) de l'art. 1 de la *Déclaration canadienne des droits*. Il résulterait de cette proposition que le Parlement ne pourrait empêcher que l'art. 15 vise des personnes qui, selon la Couronne, ne devraient pas avoir la permission, compte tenu de l'intérêt national, de demeurer au Canada parce qu'elles seraient alors traitées différemment de celles qui sont autorisées à demander le bénéfice du privilège de l'art. 15. Le but recherché par l'art. 21 est évident et il vise un objectif fédéral régulier. Cette Cour a décidé que l'al. b) du par. (1) de la *Déclaration canadienne des droits* n'exige pas que toutes les lois fédérales doivent s'appliquer de la même manière à tous les individus. Une loi qui vise une catégorie particulière de personnes est valide si elle est adoptée en cherchant l'accomplissement d'un objectif fédéral régulier (*R. v. Burnshine [précité]*).

En Cour d'appel fédérale,¹⁰ le juge en chef Jaccett déclarait à la page 1414:

Le fait qu'une règle de fond s'applique à une catégorie de personnes et non à une autre ne peut pas, à mon sens, constituer en lui-même une discrimination inacceptable aux termes de l'article 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*. Cela n'empêche pas qu'une loi ne puisse être discriminatoire à d'autres points de vue, de la même manière qu'une loi peut être discriminatoire «quant à la race, l'origine nationale, la couleur, la religion ou quant au sexe». Dans un tel cas, j'estime que la loi correspondrait, dans la mesure où elle présenterait ce caractère discriminatoire, à des objectifs législatifs inacceptables et contraires à l'article 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*.

On doit se rappeler que c'est la requérante qui cherche à être admise au Canada à titre d'immigrante reçue et bien qu'il y ait indiscutablement discrimination entre une personne de sexe féminin issue d'un mariage au sens de la loi et une autre possédant l'état d'enfant naturelle par suite de la définition de «fille» donnée à l'article 2b)¹¹, il ne s'agit pas d'une discrimination en raison du sexe. Mon collègue le juge Collier a conclu dans *Schmitz* (précité) que le fait d'appliquer un régime différent à la femme mariée et à la femme célibataire dans le cadre de la *Loi sur la citoyenneté canadienne* n'était pas *ultra vires*. Il déclare à cet effet [à la page 1353]:

Je ne vois rien dans la *Déclaration des droits* qui interdise d'appliquer un régime différent à la femme mariée et à la femme célibataire dans le cadre de la *Loi sur la citoyenneté canadienne*.

Je tiendrai les mêmes propos quant au cas en l'espèce: rien dans la *Déclaration canadienne des*

¹⁰ [1972] C.F. 1405.

¹¹ Cette constatation s'applique également dans le cas d'un «fils» par suite de la définition de ce terme donné à l'article 2d).

which forbids differentiation between legitimate and illegitimate persons.

Petitioner's principal argument is however that there is a discrimination in the Regulations between the right of the male petitioner to sponsor a son or daughter born out of wedlock under section 31 of the Regulations or to nominate him or her under section 33 and the right of the mother to make a similar sponsorship or nomination after she herself has been admitted to Canada for permanent residence even though the daughter or son was born out of wedlock.

The word "child" is not defined in the Act, and the differentiation only arises in the definitions of "daughter" and "son" in the Regulations. The distinction between a legitimate and an illegitimate daughter (or between a legitimate and illegitimate son) is clearly not a discrimination as to sex however, nor does it result in unequal treatment before the law for the child in question who can still be admitted as an immigrant. It is only the father and mother who are treated unequally with respect to their rights to sponsor or nominate the child for admission as a landed immigrant.

Regulations 31 and 33 confer a privilege on the parent sponsoring or nominating a relative, subject to the conditions set out therein. As Mr. Justice Pratte stated in the passage quoted from the *Bliss* case (*supra*) even in a statute the right to equality before the law depends on whether relevant or irrelevant factors are taken into consideration and if the difference of treatment is based on a relevant distinction or even a distinction that could be conceived as possibly relevant the right to equality before the law is not offended. Counsel for respondents has given a possible explanation as to why the distinction was made, and the distinction may well be a relevant one. As Chief Justice Jaccett said in the *Prata* case (*supra*) at page 1414:

Certainly, the phrase "equality before the law" has always suggested to me that one person must not be treated differently from another *under* the law. It is a novel thought to me that it is inconsistent with the concept of "equality before the law" for Parliament to make a law that, for sound reasons of legislative

droits n'interdit d'appliquer un régime différent aux enfants légitimes et aux enfants naturels.

Toutefois, l'argument principal du requérant repose sur le fait qu'il y a discrimination dans le Règlement entre le droit d'un requérant, en vertu de l'article 31 dudit règlement, de parrainer un fils ou une fille qui n'est pas issu d'un mariage au sens de la loi, ou de désigner l'un ou l'autre, en vertu de l'article 33, et le droit d'une mère de parrainer ou de désigner son fils ou sa fille de la même façon après qu'elle-même a été admise au Canada aux fins de résidence permanente et ce, bien que la fille ou le fils ne soit pas issu d'un mariage au sens de la loi.

La Loi ne définit pas le terme «enfant» et la question du régime différent n'est soulevée que dans la définition des termes «fille» et «fils» donnée par le Règlement. La distinction faite entre une fille légitime et celle possédant l'état d'enfant naturelle (ou entre un fils légitime et celui possédant l'état d'enfant naturel) ne constitue pas, il est clair, une discrimination en raison du sexe et ne prive pas l'enfant en cause du droit à l'égalité devant la loi car cette dernière peut, malgré tout, être admise à titre d'immigrante. Ce sont uniquement le père et la mère qui sont traités de façon différente quant à leur droit de parrainer ou de désigner un enfant en vue de son admission à titre d'immigrant reçu.

Les articles 31 et 33 du Règlement donnent aux personnes qui parrainent ou désignent un parent, un privilège, sous réserve des conditions qui y sont stipulées. Comme l'a mentionné le juge Pratte dans l'extrait précité de *Bliss*, même dans une loi, le droit à l'égalité devant la loi est déterminé par des facteurs soit pertinents soit non pertinents et si la différence de traitement est fondée sur une distinction pertinente ou encore que l'on pourrait concevoir comme susceptible d'être pertinente, on ne violerait pas alors le droit à l'égalité devant la loi. L'avocat des intimés a expliqué, de façon plausible, les raisons à l'origine de cette distinction et celles-ci pourraient bien se révéler pertinentes. Comme l'a déclaré le juge en chef Jaccett dans *Prata* (précité) à la page 1414:

L'expression «l'égalité devant la loi» m'a toujours semblé signifier que les différentes personnes à qui la loi s'applique devaient être traitées de la même façon. Il ne m'est jamais venu à l'esprit que le principe de «l'égalité devant la loi» interdise au Parlement d'adopter, pour des raisons dictées par une saine

policy, applies to one class of persons and not to another class. As it seems to me, it is of the essence of sound legislation that laws be so tailored as to be applicable to such classes of persons and in such circumstances as are best calculated to achieve the social, economic or other national objectives that have been adopted by Parliament.

Reference might also be made to the passage referred to from the judgment of Martland J. in the *Prata* case (*supra*).

While there may be some doubt therefore as to the justification for the distinction made in the definition of "daughter" in Regulation 2(b) (and "son" in Regulation 2(d)), I do not conclude that this constitutes a discrimination based on sex so as to deny the male petitioner herein equality before the law under the provisions of section 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* thereby making this Regulation *ultra vires*.

Moreover, there is serious doubt as to whether a writ of *mandamus* is the appropriate procedure in any event rather than a declaratory judgment. In this connection petitioners rely on the case of *Minister of Manpower and Immigration v. Tsiafakis*¹² in which the Federal Court of Appeal in sustaining the judgment of the Trial Division held that the right to sponsor was not a preliminary question and a prospective sponsor had a right to make an application in the prescribed form and to have the right determined on the basis of that application, even if it was likely that the application would then be rejected as the person sought to be sponsored did not appear to come within the category of a person who could be sponsored. In that case the immigration officer had refused to provide the necessary form, and the applicant was therefore deprived of the possibility of appealing to the Immigration Appeal Board from a dismissal of the application, since without the form no valid application could be made. A *mandamus* was therefore issued to compel the immigration officer to furnish the applicant with the necessary form as required by the Regulation. In rendering judgment Le Dain J. said at page 222:

a politique législative, des lois qui s'appliquent à une catégorie de personnes à l'exclusion d'une autre. Il me semble qu'il est de la nature même de la fonction législative de viser à créer des dispositions applicables à des catégories de personnes et dans des circonstances définies de façon à favoriser la réalisation des objectifs nationaux, d'ordre économique, social ou autre, fixés par le Parlement.

b On peut également se reporter à l'extrait précité du jugement du juge Martland dans *Prata*.

c Par conséquent, bien que la justification de la distinction au niveau de la définition de «fille» contenue à l'article 2b) (et de «fils» à l'article 2d)) puisse être douteuse, je n'estime pas qu'il s'agit d'un cas de discrimination fondée sur le sexe privant le requérant en l'espèce de son droit à l'égalité devant la loi aux termes de l'article 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*, rendant ainsi d) l'article 2b) du Règlement *ultra vires*.

e De plus, il est très douteux que le bref de *mandamus* soit la procédure appropriée à prendre en tout état de cause plutôt qu'un jugement déclaratoire. Sur ce point, les requérants s'appuient sur la décision *Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration c. Tsiafakis*¹² où la Cour d'appel fédérale, confirmant le jugement de la Division de première instance, a conclu que le droit de parrainer n'est pas une question préalable et qu'une personne désireuse de le faire est en droit de remplir une demande à cet effet en la forme prescrite et de voir ladite demande servir de base à l'examen de son droit de parrainer, même s'il y a des chances que la demande soit par la suite refusée parce qu'il n'est pas évident que la personne que l'on cherche à parrainer appartient à la catégorie des personnes que l'on peut parrainer. Dans cette affaire-là, le fonctionnaire à l'immigration avait refusé de remettre à la requérante le formulaire nécessaire et, par conséquent, cette dernière a été privée de la possibilité d'interjeter appel, devant la Commission d'appel de l'immigration, du refus de donner suite à sa demande puisque, sans le formulaire, aucune demande valide ne pouvait être présentée. Un bref de *mandamus* a par conséquent été émis afin d'enjoindre au fonctionnaire à l'immigration de remettre à la requérante la formule nécessaire, comme l'exige le

¹² [1977] 2 F.C. 216.

¹² [1977] 2 C.F. 216.

Mandamus lies to compel the performance of a public duty which a public authority refuses or neglects to perform although duly called upon to do so. It is clear that the respondent requested the immigration officer to provide her with the prescribed form for making an application for admission of her parents as sponsored dependants and that he refused to do so. The question is whether he had a duty to provide her with the form.

The situation in that case is clearly distinguishable from the present circumstances in which the application was duly made, but not granted, as petitioners themselves concede it could not be on the basis of a proper interpretation of the definition of "daughter" in section 2(b) of the Regulations. What petitioners are seeking therefore is an order to the immigration officer that he should not take this Regulation into account as it is discriminatory and *ultra vires*. The immigration officer was bound to take it into account and of course had no right to consider the question of the validity of the Regulation. It is difficult to see therefore how it can be said that he failed to perform his duty. Moreover, as Collier J. pointed out in the *Schmitz* case (*supra*) the relief sought would have required him to make a declaration having the effect of amending legislation passed by Parliament and not merely holding it to be inoperative, and there would be a further question as to which of the two differing sections should be amended, and that to make a decision of this sort would certainly not be contemplated by the *Canadian Bill of Rights*. The same situation applies here, although perhaps not quite so strongly since it is a regulation and not an Act of Parliament which it is contended results in discrimination. Nevertheless, the Court cannot substitute itself for the Governor General in Council by attempting to decide whether, to avoid discrimination, the definition of "daughter" should be changed so as to make it clear that an illegitimate daughter can be sponsored or nominated by either the father or mother who has been admitted to Canada for permanent residence, or alternatively whether it should be changed to state that no illegitimate daughter can be sponsored or nominated by either the father or mother (although this latter possibility seems unlikely). If a *mandamus* were issued to require the immigration officer not to take Regulation 2(b) into account at all, he would then be left without

Règlement. Le juge Le Dain, prononçant les motifs du jugement, déclare à la page 222:

On peut recourir au *mandamus* pour contraindre une autorité publique à remplir un devoir public qu'elle a refusé ou négligé d'accomplir bien que dûment requise de le faire. Sans nul doute, l'intimée a demandé au fonctionnaire à l'immigration de lui remettre un formulaire de demande d'admission de ses parents à titre de personnes à charge parrainées et il s'y est refusé. Il nous faut donc établir s'il avait le devoir de lui fournir ce formulaire.

Il existe une distinction très nette entre cette affaire et la présente. En l'espèce, la demande a été dûment présentée mais refusée; il ne pouvait en être autrement, comme le reconnaissent eux-mêmes les requérants, car les intimés étaient tenus d'interpréter exactement la définition du terme «fille» donnée à l'article 2b) du Règlement. Par conséquent, ce que les requérants sollicitent, c'est une ordonnance enjoignant au fonctionnaire à l'immigration de ne pas tenir compte de cet article car il est discriminatoire et *ultra vires*. Le fonctionnaire à l'immigration était tenu d'en tenir compte et il est indiscutable qu'il n'avait pas le droit d'en étudier la validité. Par conséquent, il s'avère difficile de dire qu'il n'a pas rempli son devoir. De plus, comme l'a souligné le juge Collier dans *Schmitz* (précité), le redressement recherché aurait obligé ce dernier à faire une déclaration qui aurait eu pour effet d'amender un texte adopté par le Parlement et non pas simplement de le déclarer inopérant; de plus, une autre difficulté aurait surgi: celle de savoir lequel des deux articles contradictoires devrait être amendé. Le savant juge a conclu que rendre une décision de cette nature ne serait pas conforme aux fins de la *Déclaration canadienne des droits*. Les mêmes commentaires s'appliquent en l'espèce, bien qu'avec moins de force puisque ici, c'est un règlement et non une loi du Parlement qui serait discriminatoire. Quoi qu'il en soit, la Cour ne peut se substituer au gouverneur général en conseil pour déterminer si, afin d'éviter un cas de discrimination, la définition du terme «fille» devrait être amendée de manière à prévoir clairement qu'une enfant naturelle peut être parrainée ou désignée soit par le père soit par la mère qui a été admis au Canada aux fins d'une résidence permanente ou, subsidiairement, si elle devrait être amendée afin de prescrire qu'une enfant naturelle ne peut être parrainée ou désignée ni par le père ni par la mère (bien que cette mesure puisse paraître invraisemblable). Advenant la déli-

any Regulation defining "daughter" to be used in connection with the application of section 31 or 33 for sponsorship or nomination of the daughter, with the probable result that an illegitimate daughter could be sponsored or nominated in all cases since normally the word "daughter" would not be limited to one born in wedlock. This would be equivalent to amending the Regulation which the Court cannot do.

For all of the above reasons I believe that the application must fail and will be dismissed.

ORDER

Petitioners' application for a writ of *mandamus* is dismissed with costs.

vance d'un bref de *mandamus* qui le contraindrait à ne pas tenir compte de l'article 2b) du Règlement, le fonctionnaire à l'immigration se verrait alors dans l'obligation d'appliquer les articles 31 ou 33 visant le droit de parrainer ou de désigner la fille sans pouvoir se reporter à une définition réglementaire du terme «fille», avec le résultat probable qu'une enfant naturelle pourrait, dans tous les cas, être parrainée ou désignée puisque ordinairement le terme «fille» ne serait pas restreint à une fille issue d'un mariage au sens de la loi. Cela reviendrait à amender le Règlement, ce qu'il n'est pas loisible à la Cour de faire.

Pour ces motifs, la demande doit être rejetée.

ORDONNANCE

La demande des requérants visant l'obtention d'un bref de *mandamus* est rejetée avec dépens.