

**Robert T. Strickland, George Connon,
Roland Auer, Iwona Auer-Grzesiak,
Mark Auer and Vladimir Auer
by his Litigation Representative
Roland Auer** *Appellants*

v.

Attorney General of Canada *Respondent*

**INDEXED AS: STRICKLAND v. CANADA (ATTORNEY
GENERAL)**

2015 SCC 37

File No.: 35808.

2015: January 20; 2015: July 9.

Present: McLachlin C.J. and Abella, Rothstein,
Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon
and Côté JJ.

**ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF
APPEAL**

Courts — Federal Court — Judicial review — Jurisdiction — Family law — Divorce — Child support — Guidelines — Lawfulness of federal child support guidelines challenged by means of judicial review — Federal Court declined to undertake judicial review — Whether provincial superior courts have jurisdiction to address validity of federal child support guidelines — Even if they do, whether federal courts erred in refusing to hear judicial review application on its merits — Federal Courts Act, R.S.C. 1985, c. F-7, s. 18 — Divorce Act, R.S.C. 1985, c. 3 (2nd Supp.), s. 26.1(2) — Federal Child Support Guidelines, SOR/97-175.

The appellants brought an application for judicial review in the Federal Court seeking a declaration that the *Federal Child Support Guidelines* are unlawful as they are not authorized by s. 26.1(2) of the *Divorce Act*. They claim that the *Guidelines* are not based on the “relative abilities to contribute” of both spouses and that they do not reasonably calculate the amounts required “to maintain the children”. The application judge held that the Federal Court is not an appropriate forum in which to address the validity of the *Guidelines*. Given the minor

**Robert T. Strickland, George Connon,
Roland Auer, Iwona Auer-Grzesiak,
Mark Auer et Vladimir Auer,
représenté par son tuteur à l’instance,
Roland Auer** *Appellants*

c.

Procureur général du Canada *Intimé*

**RÉPERTORIÉ : STRICKLAND c. CANADA
(PROCUREUR GÉNÉRAL)**

2015 CSC 37

N° du greffe : 35808.

2015 : 20 janvier; 2015 : 9 juillet.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Abella,
Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner,
Gascon et Côté.

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL FÉDÉRALE

Tribunaux — Cour fédérale — Contrôle judiciaire — Compétence — Droit de la famille — Divorce — Pension alimentaire pour enfants — Lignes directrices — Légalité des lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants contestée par voie de contrôle judiciaire — Refus de la Cour fédérale de procéder au contrôle judiciaire — Les cours supérieures provinciales ont-elles compétence pour décider de la validité des lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants? — Le cas échéant, les cours fédérales ont-elles quand même commis une erreur en refusant d’instruire la demande de contrôle judiciaire sur le fond? — Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. 1985, c. F-7, art. 18 — Loi sur le divorce, L.R.C. 1985, c. 3 (2^e suppl.), art. 26.1(2) — Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants, DORS/97-175.

Les appelants ont présenté une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale en vue d’obtenir un jugement déclarant que les *Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants* sont illégales car elles ne sont pas autorisées par le par. 26.1(2) de la *Loi sur le divorce*. Ils affirment que les *Lignes directrices* ne sont pas fondées sur le principe voulant que l’obligation soit répartie selon les « ressources respectives » des deux époux et que les montants qui y sont calculés ne permettent pas raisonnablement « de subvenir aux besoins des

role the Federal Court plays in issues under the *Divorce Act* and the breadth of the jurisdiction and expertise of the provincial superior courts in matters related to divorce and child support, it was found that it would be inappropriate for the Federal Court to consider the judicial review application on its merits. The Federal Court of Appeal upheld this conclusion.

Held: The appeal should be dismissed.

Per McLachlin C.J. and Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Gascon and Côté JJ.: The Court's jurisprudence supports the principle that the provincial superior courts, in the context of proceedings properly before them, can address the legality of the conduct of federal boards, commissions and tribunals, where doing so is a necessary step in resolving the claims asserted in those proceedings. This means that in the context of family law proceedings otherwise properly before them, the provincial superior courts can decide that the *Guidelines* made by the Governor in Council are *ultra vires* and decline to apply them if doing so is a necessary step in resolving the matters before them.

Judicial review by way of the old prerogative writs has always been understood to be discretionary. This means that even if the applicant makes out a case for review on the merits, the reviewing court has an overriding discretion to refuse relief. Declarations of rights, whether sought in judicial review proceedings or in actions, are similarly a discretionary remedy. The discretionary nature of judicial review and declaratory relief is continued by the judicial review provisions of the *Federal Courts Act*. Section 18.1(3) provides that “[o]n an application for judicial review, the Federal Court may” make certain orders in the nature of those traditional remedies. As a result, judges of the Federal Court have discretion in determining whether judicial review should be undertaken. The fact that undertaking judicial review is discretionary means that the Federal Court judge's exercise of that discretion is entitled to deference on appeal.

One of the discretionary grounds for refusing to undertake judicial review is that there is an adequate alternative. In order for an alternative forum or remedy to

enfants ». La juge saisie de la demande a conclu que la Cour fédérale n'est pas le tribunal qui convient pour statuer sur la validité des *Lignes directrices*. Étant donné le rôle mineur joué par la Cour fédérale à l'égard des questions relevant de la *Loi sur le divorce* ainsi que l'étendue de la compétence et de l'expertise des cours supérieures des provinces en matière de divorce et de pensions alimentaires pour enfants, la juge a décidé qu'il ne convient pas que la Cour fédérale examine la demande de contrôle judiciaire sur le fond. La Cour d'appel fédérale a confirmé cette conclusion.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

La juge en chef McLachlin et les juges Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Gascon et Côté : La jurisprudence de la Cour appuie le principe selon lequel les cours supérieures provinciales peuvent, dans le cadre d'une instance dont elles sont dûment saisies, statuer sur la légalité de la conduite des offices fédéraux si elles doivent le faire pour trancher les allégations qui y sont formulées. Ainsi, dans une instance en droit de la famille dont elles sont dûment saisies, les cours supérieures provinciales peuvent décider que les *Lignes directrices* adoptées par le gouverneur en conseil sont *ultra vires* et refuser de les appliquer si cela est nécessaire pour trancher les questions qui leur sont soumises.

Le contrôle judiciaire effectué au moyen des anciens brefs de prérogative a toujours été considéré comme étant discrétionnaire. Cela signifie que, même si le demandeur établit le bien-fondé de sa demande de contrôle judiciaire, la cour de révision dispose du pouvoir discrétionnaire prépondérant de refuser d'accorder la réparation demandée. Les déclarations de droit, qu'elles soient sollicitées au moyen d'une demande de contrôle judiciaire ou d'une action, sont également des réparations discrétionnaires. La nature discrétionnaire du contrôle judiciaire et du jugement déclaratoire est maintenue par les dispositions de la *Loi sur les Cours fédérales* en matière de contrôle judiciaire. Le paragraphe 18.1(3) dispose que « [s]ur présentation d'une demande de contrôle judiciaire, la Cour fédérale peut » rendre certaines ordonnances de la nature visée par ces réparations traditionnelles. En conséquence, les juges de la Cour fédérale jouissent d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer s'il y a lieu à contrôle judiciaire. Le caractère discrétionnaire de la décision de procéder à un contrôle judiciaire signifie que l'exercice de ce pouvoir par le juge de la Cour fédérale commande la déférence en appel.

L'un des motifs discrétionnaires pouvant fonder le refus de procéder à un contrôle judiciaire est l'existence d'une solution de rechange adéquate. Pour qu'une autre

be adequate, neither the process nor the remedy need be identical to those available on judicial review. The categories of relevant factors are not closed, as it is for courts to identify and balance the relevant factors in the context of a particular case. The court should consider not only the available alternative, but also the suitability and appropriateness of judicial review in the circumstances. In short, the question is not simply whether some other remedy is adequate, but also whether judicial review is appropriate. Ultimately, this calls for a type of balance of convenience analysis which should take account of the purposes and policy considerations underpinning the legislative scheme in issue.

In this case, the appellants' position that they are entitled to a ruling on the legality of the *Guidelines* through a judicial review is fundamentally at odds with the discretionary nature of judicial review and with the broad grounds on which that discretion may be exercised. The appellants do not have a right to have the Federal Court rule on the legality of the *Guidelines*; the Federal Court has discretion to do so which it has decided not to exercise. Further, the appellants' position that the alternative is not adequate because it does not provide identical procedures or relief cannot be accepted. The appellants' arguments focus too narrowly on how challenging the *Guidelines* in the context of family law litigation in the provincial superior courts will not provide everything that might be available to them on judicial review. Here, the appellants request a judicial determination of, among other things, whether the *Guidelines* are based, as they are required to be by s. 26.1(2) of the *Divorce Act*, on the principle that spouses have a joint financial obligation to maintain the children of the marriage in accordance with their relative abilities to contribute to the performance of that obligation. Making that determination will inevitably engage family law expertise in relation to, among other things, the nature and extent of the obligation to maintain children and how the relative abilities of parents to do so should be assessed. The provincial superior courts deal day in and day out with disputes in the context of marital breakdown concerning the needs of children, as well as what custody and support arrangements are in their best interests. Parliament has entrusted, for practical purposes, this entire area of law to the provincial superior courts. Having done so, it would be curious to say the least, if the legality of a central aspect of that regime were to be finally decided by the federal courts

réparation ou un autre tribunal soit adéquat, il n'est pas nécessaire que la procédure ou la réparation soit identique à celle que permet d'obtenir le contrôle judiciaire. La liste des facteurs pertinents n'est pas limitée, car il appartient aux cours de justice de les cerner et de les soupeser dans le contexte d'une affaire donnée. La cour doit tenir compte non seulement de l'autre recours disponible, mais aussi de la pertinence et du caractère opportun du contrôle judiciaire dans les circonstances. Bref, la question ne consiste pas simplement à décider si quelque autre recours est adéquat, mais également s'il convient de recourir au contrôle judiciaire. En définitive, cela requiert une analyse du type de la prépondérance des inconvénients qui devrait prendre en compte les objectifs et les considérations de principe sous-tendant le régime législatif en cause.

En l'espèce, la thèse des appelants, selon laquelle ils ont droit à ce qu'il soit statué sur la légalité des *Lignes directrices* par voie de contrôle judiciaire, est fondamentalement incompatible avec la nature discrétionnaire du contrôle judiciaire et avec les motifs généraux pour lesquels ce pouvoir peut être exercé. Les appelants n'ont donc pas droit à ce que la Cour fédérale statue sur la légalité des *Lignes directrices*; la Cour fédérale a ce pouvoir discrétionnaire et a décidé de ne pas l'exercer. De plus, on ne saurait retenir la thèse des appelants que la solution de rechange n'est pas adéquate parce qu'elle ne débouche pas sur une procédure ou une réparation identique à celle qu'ils demandent. L'argumentation des appelants est trop axée sur la démonstration du fait qu'en contestant les *Lignes directrices* dans le cadre d'un litige en matière familiale devant les cours supérieures provinciales, ils ne pourraient obtenir tout ce que peut leur offrir le contrôle judiciaire. Dans la présente affaire, les appelants demandent aux tribunaux de décider, entre autres choses, si les *Lignes directrices* sont fondées, comme l'exige le par. 26.1(2) de la *Loi sur le divorce*, sur le principe que l'obligation financière de subvenir aux besoins des enfants à charge est commune aux époux et qu'elle est répartie entre eux selon leurs ressources respectives permettant de remplir cette obligation. Cette décision requiert forcément une expertise en droit de la famille, notamment pour ce qui est de la nature et de l'étendue de l'obligation de subvenir aux besoins des enfants et de l'appréciation des ressources respectives des parents leur permettant de remplir cette obligation. Les cours supérieures provinciales sont quotidiennement saisies, dans le contexte de l'échec d'un mariage, de différends concernant les besoins des enfants ou portant sur la question de savoir quels sont les arrangements alimentaires et ceux relatifs à la garde qui sont dans

which, as a result of federal legislation, have virtually no jurisdiction with respect to family law matters.

It would not be more efficient in this case to obtain a ruling in the Federal Court, as such a ruling would not be binding on any provincial superior court. Regardless of what the Federal Court might decide, before a ruling could have any practical effect, the issue would have to be re-litigated in the superior courts, or, alternatively, litigated up to this Court. It would be for the provincial courts to decide the impact of the illegality of the *Guidelines* on particular support orders and that could only be done in the context of a multitude of individual cases. Further, the appellants' judicial review proceedings exclude direct adversarial participation by other directly affected parties: spouses and former spouses seeking child support orders or variations of them under the *Divorce Act*. However, adjudicating the issue in the context of *Divorce Act* or child support proceedings would ensure full participation of these parties.

In summary, the Federal Court did not make any reviewable error in exercising the discretion not to entertain the judicial review application for declaratory relief. Provincial superior courts have jurisdiction to address the validity of the *Guidelines* where doing so is a necessary step in resolving a case otherwise properly before them. Judicial review in the Federal Court is manifestly inappropriate in this case and the Federal Court reasonably exercised its discretion not to engage in it.

The parties assumed that the Federal Court has exclusive original jurisdiction to grant judicial review remedies directed against regulations promulgated by the Governor in Council and as a result, that point is not before the Court for decision. But as presently advised, the concerns expressed in the minority opinion in relation to this issue are not shared. The language of the *Federal Courts Act* can be taken as a clear and explicit expression of parliamentary intent. No one questions that s. 18 does not withdraw the authority of the provincial superior courts to grant the traditional administrative law remedies against federal boards, commissions and tribunals on division of

l'intérêt des enfants. Le législateur a confié dans les faits tout ce domaine du droit aux cours supérieures provinciales. Ainsi, il serait pour le moins curieux que les cours fédérales, à qui la législation fédérale n'accorde pratiquement aucune compétence en matière de droit de la famille, statue de manière définitive sur la légalité d'un aspect primordial de ce régime.

Il ne vaut pas mieux en l'espèce obtenir une décision de la Cour fédérale, car aucune cour supérieure provinciale ne serait liée par cette décision. Peu importe la décision que pourrait rendre la Cour fédérale, la question devrait être soumise à nouveau aux cours supérieures avant que cette décision puisse avoir quelque effet pratique ou elle pourrait aboutir à notre Cour. Il appartiendrait aux cours provinciales de décider de l'incidence que l'illégalité des *Lignes directrices* aurait sur certaines ordonnances alimentaires et elles ne pourraient le faire que dans le contexte d'une multitude d'affaires individuelles. En outre, le recours en contrôle judiciaire exercé par les appelants exclut toute participation contradictoire des autres parties directement touchées : les époux et les anciens époux qui cherchent à obtenir ou à faire modifier une ordonnance alimentaire pour enfant en vertu de la *Loi sur le divorce*. À l'inverse, statuer sur la question dans le contexte d'une instance relevant de la *Loi sur le divorce* ou en matière de pension alimentaire pour enfant garantirait la participation entière de ces parties.

En résumé, la Cour fédérale n'a pas commis d'erreur susceptible de révision en exerçant le pouvoir discrétionnaire de ne pas entendre la demande de contrôle judiciaire visant à obtenir un jugement déclaratoire. Les cours supérieures provinciales ont compétence pour statuer sur la validité des *Lignes directrices* lorsqu'il est nécessaire de le faire pour trancher une affaire dont elles sont dûment saisies. Il est manifestement inapproprié en l'espèce de s'adresser à la Cour fédérale par voie de contrôle judiciaire et cette cour a raisonnablement exercé son pouvoir discrétionnaire de ne pas procéder au contrôle judiciaire.

Les parties ont tenu pour acquis que la Cour fédérale a compétence exclusive, en première instance, pour accorder des redressements liés au contrôle judiciaire à l'encontre de règlements pris par le gouverneur en conseil et la Cour n'est donc pas appelée à trancher cette question. Mais compte tenu des renseignements à la disposition de la Cour, les préoccupations exprimées sur ce point dans l'opinion minoritaire ne sont pas partagées. Le texte de la *Loi sur les Cours fédérales* peut être considéré comme une expression claire et explicite de l'intention du législateur. Personne ne met en doute que l'art. 18 ne retire pas au cours supérieures provinciales le pouvoir d'octroyer

powers grounds, but with respect to judicial review on administrative law grounds, it has been expressly confirmed that the Federal Court has exclusive original jurisdiction as described in s. 18 of the *Federal Courts Act*.

Per Abella and Wagner JJ.: Although there is agreement with the result reached by the majority opinion, there is concern that the reasons not be seen as representing a definitive view from this Court that the provincial superior courts cannot declare federal regulations invalid on administrative grounds. The parties did not argue the issue of whether s. 18 of the *Federal Courts Act* grants the Federal Court exclusive original jurisdiction to declare invalid federal regulations promulgated by the Governor in Council. As a result, this case should not be seen as categorically endorsing the assumption that the Federal Court has exclusive jurisdiction to declare invalid all such regulations. This Court has said that provincial superior courts have jurisdiction to declare invalid the federal laws they administer. Any derogation from the jurisdiction of the provincial superior courts requires clear and explicit statutory wording to this effect. Section 18 of the *Federal Courts Act* does not clearly and unequivocally strip the provincial superior courts of their jurisdiction to declare federal regulations made by the Governor in Council to be invalid on administrative grounds. The Federal Court was created to remove from the provincial superior courts the jurisdiction to supervise federal administrative tribunals, not to strip them of their jurisdiction to determine the *vires* of the federal regulations they apply. There is no evidence that Parliament intended to limit the subject-matter jurisdiction of the provincial superior courts by preventing them from determining the *vires* of the regulations they apply. At the very least, this argues for caution and full argument before this Court declares — or is seen to declare — that s. 18 of the *Federal Courts Act* means that the Federal Court has exclusive jurisdiction over all federal regulations even if they are not part of legislative schemes over which the Federal Court has jurisdiction or expertise, such as the *Divorce Act*.

les réparations traditionnelles relevant du droit administratif à l'encontre des offices fédéraux pour des motifs liés au partage des compétences, mais en ce qui concerne le contrôle judiciaire effectué sur la base de moyens de droit administratif, il a été expressément confirmé que la Cour fédérale possède la compétence exclusive en première instance décrite à l'art. 18 de la *Loi sur les Cours fédérales*.

Les juges Abella et Wagner : Bien qu'il y ait accord avec le résultat exprimé dans l'opinion majoritaire, il y a lieu de craindre que les motifs ne soient interprétés comme une opinion définitive de notre Cour voulant que les cours supérieures provinciales ne peuvent pas déclarer des règlements fédéraux invalides pour des moyens de droit administratif. Les parties n'ont pas débattu la question de savoir si l'art. 18 de la *Loi sur les Cours fédérales* accorde à la Cour fédérale la compétence exclusive, en première instance, pour déclarer invalides les règlements fédéraux promulgués par le gouverneur en conseil. En conséquence, il ne faudrait pas considérer en l'espèce que la Cour endosse de façon catégorique l'hypothèse voulant que la Cour fédérale ait la compétence exclusive pour déclarer invalides l'ensemble de ces règlements. Notre Cour a affirmé que les cours supérieures provinciales ont compétence pour déclarer invalides les lois fédérales qu'elles appliquent. Toute limitation de la compétence des cours supérieures provinciales doit être énoncée expressément en termes clairs dans la loi. L'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales* ne dépossède pas clairement et sans équivoque les cours supérieures provinciales de leur pouvoir de déclarer invalide pour des moyens de droit administratif un règlement adopté par le gouverneur en conseil. La Cour fédérale a été créée dans le but de retirer aux cours supérieures provinciales le pouvoir de surveillance des tribunaux administratifs fédéraux, et non pas de leur enlever celui de se prononcer sur la validité des règlements fédéraux qu'elles appliquent. Rien n'indique que le Parlement ait voulu limiter la compétence *ratione materiae* des cours supérieures provinciales en les empêchant de se prononcer sur la validité des règlements qu'elles appliquent. Cela signifie à tout le moins que la Cour doit faire preuve de prudence et bénéficier d'une argumentation complète avant de déclarer — ou de donner l'impression de déclarer — que l'art. 18 de la *Loi sur les Cours fédérales* attribue à la Cour fédérale la compétence exclusive sur tous les règlements fédéraux, même s'ils ne font pas partie de régimes législatifs relevant de la compétence ou de l'expertise de la Cour fédérale, tels la *Loi sur le divorce*.

Cases Cited

By Cromwell J.

Adopted: *Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.*, 2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585; *Canada (Attorney General) v. McArthur*, 2010 SCC 63, [2010] 3 S.C.R. 626, aff'g 2008 ONCA 892, 94 O.R. (3d) 19; *Canadian Food Inspection Agency v. Professional Institute of the Public Service of Canada*, 2010 SCC 66, [2010] 3 S.C.R. 657; **referred to:** *Saskatchewan Wheat Pool v. Canada (Attorney General)* (1993), 67 F.T.R. 98; *Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307; *Canada Labour Relations Board v. Paul L'Anglais Inc.*, [1983] 1 S.C.R. 147; *Canada (Human Rights Commission) v. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 S.C.R. 626; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863; *R. v. Morgentaler* (1984), 41 C.R. (3d) 262; *R. v. Miller*, [1985] 2 S.C.R. 613; *May v. Ferndale Institution*, 2005 SCC 82, [2005] 3 S.C.R. 809; *Mission Institution v. Khela*, 2014 SCC 24, [2014] 1 S.C.R. 502; *Harelkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561; *Canada (Auditor General) v. Canada (Minister of Energy, Mines and Resources)*, [1989] 2 S.C.R. 49; *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3; *Hadmor Productions Ltd. v. Hamilton*, [1982] 1 All E.R. 1042; *C.B. Powell Limited v. Canada (Border Services Agency)*, 2010 FCA 61, [2011] 2 F.C.R. 332.

By Abella and Wagner JJ.

Distinguished: *Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.*, 2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585; *Canada (Attorney General) v. McArthur*, 2010 SCC 63, [2010] 3 S.C.R. 626; **referred to:** *Ordon Estate v. Grail*, [1998] 3 S.C.R. 437; *Sorbara v. Canada (Attorney General)*, 2009 ONCA 506, 98 O.R. (3d) 673, leave to appeal refused, [2009] 3 S.C.R. x; *Saskatchewan Wheat Pool v. Canada (Attorney-General)* (1993), 107 D.L.R. (4th) 63; *Messengeries publi-maison ltée v. Société canadienne des postes*, [1996] R.J.Q. 547; *Waddell v. Governor in Council* (1981), 30 B.C.L.R. 127, aff'd (1982), 142 D.L.R. (3d) 177; *Re Williams and Attorney-General for Canada* (1983), 45 O.R. (2d) 291; *British Columbia Milk Marketing Board v. Aquilini*, [1997] B.C.J. No. 843 (QL), rev'd in part (1998), 165 D.L.R. (4th) 626, notice of discontinuance filed, [1999] 2 S.C.R. v; *Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307; *Wakeford v. Canada* (2002), 58 O.R. (3d) 65, leave to appeal refused, [2002] 4 S.C.R. vii; *Lavers v. British Columbia (Minister of Finance)* (1989),

Jurisprudence

Citée par le juge Cromwell

Arrêts adoptés : *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585; *Canada (Procureur général) c. McArthur*, 2010 CSC 63, [2010] 3 R.C.S. 626, conf. 2008 ONCA 892, 94 O.R. (3d) 19; *Agence canadienne d'inspection des aliments c. Institut professionnel de la fonction publique du Canada*, 2010 CSC 66, [2010] 3 R.C.S. 657; **arrêts mentionnés :** *Saskatchewan Wheat Pool c. Canada (Attorney General)* (1993), 67 F.T.R. 98; *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307; *Conseil canadien des relations du travail c. Paul L'Anglais Inc.*, [1983] 1 R.C.S. 147; *Canada (Commission des droits de la personne) c. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 R.C.S. 626; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863; *R. c. Morgentaler* (1984), 41 C.R. (3d) 262; *R. c. Miller*, [1985] 2 R.C.S. 613; *May c. Établissement Ferndale*, 2005 CSC 82, [2005] 3 R.C.S. 809; *Établissement de Mission c. Khela*, 2014 CSC 24, [2014] 1 R.C.S. 502; *Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561; *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989] 2 R.C.S. 49; *Canadien Pacifique Ltée c. Banque indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3; *Hadmor Productions Ltd. c. Hamilton*, [1982] 1 All E.R. 1042; *C.B. Powell Limited c. Canada (Agence des services frontaliers)*, 2010 CAF 61, [2011] 2 R.C.F. 332.

Citée par les juges Abella et Wagner

Distinction d'avec les arrêts : *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585; *Canada (Procureur général) c. McArthur*, 2010 CSC 63, [2010] 3 R.C.S. 626; **arrêts mentionnés :** *Succession Ordon c. Grail*, [1998] 3 R.C.S. 437; *Sorbara c. Canada (Attorney General)*, 2009 ONCA 506, 98 O.R. (3d) 673, autorisation d'appel refusée, [2009] 3 R.C.S. x; *Saskatchewan Wheat Pool c. Canada (Attorney-General)* (1993), 107 D.L.R. (4th) 63; *Messengeries publi-maison ltée c. Société canadienne des postes*, [1996] R.J.Q. 547; *Waddell c. Governor in Council* (1981), 30 B.C.L.R. 127, conf. par (1982), 142 D.L.R. (3d) 177; *Re Williams and Attorney-General for Canada* (1983), 45 O.R. (2d) 291; *British Columbia Milk Marketing Board c. Aquilini*, [1997] B.C.J. No. 843 (QL), inf. en partie par (1998), 165 D.L.R. (4th) 626, avis de désistement produit, [1999] 2 R.C.S. v; *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307; *Wakeford c. Canada* (2002), 58 O.R. (3d) 65, autorisation d'appel

64 D.L.R. (4th) 193; *International Fund for Animal Welfare, Inc. v. Canada (Attorney General)* (1998), 157 D.L.R. (4th) 561; *Canada (Attorney General) v. Federation of Law Societies of Canada*, 2015 SCC 7, [2015] 1 S.C.R. 401; *Dyck v. Highton*, 2003 SKQB 396, 239 Sask. R. 38; *Ward v. Canada (Attorney General)* (1997), 155 Nfld. & P.E.I.R. 313, rev'd (1999), 183 Nfld. & P.E.I.R. 295, rev'd 2002 SCC 17, [2002] 1 S.C.R. 569; *Souliere v. Leclair* (1998), 52 C.R.R. (2d) 156; *Premi v. Khodeir* (2009), 198 C.R.R. (2d) 8; *Grenon v. Canada (Attorney General)*, 2007 ABQB 403, 76 Alta. L.R. (4th) 346; *Canada Labour Relations Board v. Paul L'Anglais Inc.*, [1983] 1 S.C.R. 147.

Statutes and Regulations Cited

Bankruptcy and Insolvency Act, R.S.C. 1985, c. B-3.
Canadian Charter of Rights and Freedoms.
Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23.
Constitution Act, 1867, s. 101.
Criminal Code, R.S.C. 1985, c. C-46.
Divorce Act, R.S.C. 1985, c. 3 (2nd Supp.), s. 26.1.
Extradition Act, S.C. 1999, c. 18.
Federal Child Support Guidelines, SOR/97-175, ss. 7, 10.
Federal Court Act, S.C. 1970-71-72, c. 1, ss. 17, 18.
Federal Courts Act, R.S.C. 1985, c. F-7 [am. 2002, c. 8, s. 14], ss. 2 “federal board, commission or other tribunal”, 17 [am. 1990, c. 8, s. 3], 18, 18.1(3).

Authors Cited

Brown, Donald J. M., and John M. Evans, with the assistance of Christine E. Deacon. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto: Carswell, 2013 (loose-leaf updated December 2014, release 3).
 Bushnell, Ian. *The Federal Court of Canada: A History, 1875-1992*. Toronto: University of Toronto Press, 1997.
 Canada. House of Commons. *House of Commons Debates*, vol. IV, 2nd Sess., 34th Parl., November 1, 1989, pp. 5413-14.
 Canada. House of Commons. *House of Commons Debates*, vol. V, 2nd Sess., 28th Parl., March 25, 1970, pp. 5469-71.
 de Smith, S. A. *Judicial Review of Administrative Action*, 4th ed., by J. M. Evans. London: Stevens & Sons, 1980.
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp., vol. 1. Toronto: Carswell, 2007 (loose-leaf updated 2014, release 1).

refusée, [2002] 4 R.C.S. vii; *Lavers c. British Columbia (Minister of Finance)* (1989), 64 D.L.R. (4th) 193; *International Fund for Animal Welfare, Inc. c. Canada (Attorney General)* (1998), 157 D.L.R. (4th) 561; *Canada (Procureur général) c. Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada*, 2015 CSC 7, [2015] 1 R.C.S. 401; *Dyck c. Highton*, 2003 SKQB 396, 239 Sask. R. 38; *Ward c. Canada (Attorney General)* (1997), 155 Nfld. & P.E.I.R. 313, inf. par (1999), 183 Nfld. & P.E.I.R. 295, inf. par 2002 CSC 17, [2002] 1 R.C.S. 569; *Souliere c. Leclair* (1998), 52 C.R.R. (2d) 156; *Premi c. Khodeir* (2009), 198 C.R.R. (2d) 8; *Grenon c. Canada (Attorney General)*, 2007 ABQB 403, 76 Alta. L.R. (4th) 346; *Conseil canadien des relations du travail c. Paul L'Anglais Inc.*, [1983] 1 R.C.S. 147.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés.
Code criminel, L.R.C. 1985, c. C-46.
Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants, DORS/97-175, art. 7, 10.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 101.
Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, c. C-23.
Loi sur l'extradition, L.C. 1999, c. 18.
Loi sur la Cour fédérale, S.C. 1970-71-72, c. 1, art. 17, 18.
Loi sur la faillite et l'insolvabilité, L.R.C. 1985, c. B-3.
Loi sur le divorce, L.R.C. 1985, c. 3 (2^e suppl.), art. 26.1.
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. 1985, c. F-7 [mod. 2002, c. 8, art. 14], art. 2 « office fédéral », 17 [mod. 1990, c. 8, art. 3], 18, 18.1(3).

Doctrine et autres documents cités

Brown, Donald J. M., and John M. Evans, with the assistance of Christine E. Deacon. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, Toronto, Carswell, 2013 (loose-leaf updated December 2014, release 3).
 Bushnell, Ian. *The Federal Court of Canada : A History, 1875-1992*, Toronto, University of Toronto Press, 1997.
 Canada. Chambre des communes. *Débats de la Chambre des communes*, vol. IV, 2^e sess., 34^e lég., 1^{er} novembre 1989, p. 5413-5414.
 Canada. Chambre des communes. *Débats de la Chambre des communes*, vol. V, 2^e sess., 28^e lég., 25 mars 1970, p. 5469-5471.
 de Smith, S. A. *Judicial Review of Administrative Action*, 4th ed., by J. M. Evans, London, Stevens & Sons, 1980.

Jones, David Phillip, and Anne S. de Villars. *Principles of Administrative Law*, 6th ed. Toronto: Carswell, 2014.

Mullan, David J. “The Discretionary Nature of Judicial Review”, in Robert J. Sharpe and Kent Roach, eds., *Taking Remedies Seriously: 2009*. Montréal: Canadian Institute for the Administration of Justice, 2010, 420.

Pound, Richard W. *Chief Justice W.R. Jaccett: By the Law of the Land*. Montréal and Kingston: McGill-Queen’s University Press, 1999.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp., vol. 1, Toronto, Carswell, 2007 (loose-leaf updated 2014, release 1).

Jones, David Phillip, and Anne S. de Villars. *Principles of Administrative Law*, 6th ed., Toronto, Carswell, 2014.

Mullan, David J. « The Discretionary Nature of Judicial Review », dans Robert J. Sharpe et Kent Roach, dir., *Les recours et les mesures de redressement : une affaire sérieuse — 2009*, Montréal, Institut canadien d’administration de la justice, 2010, 420.

Pound, Richard W. *Chief Justice W.R. Jaccett : By the Law of the Land*, Montréal and Kingston, McGill-Queen’s University Press, 1999.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (Blais C.J. and Sharlow and Gauthier J.J.A.), 2014 FCA 33, 460 N.R. 240, [2014] F.C.J. No. 998 (QL), 2014 CarswellNat 3631 (WL Can.), affirming a decision of Gleason J., 2013 FC 475, 432 F.T.R. 152, [2013] F.C.J. No. 529 (QL), 2013 CarswellNat 1363 (WL Can.). Appeal dismissed.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel fédérale (le juge en chef Blais et les juges Sharlow et Gauthier), 2014 CAF 33, 460 N.R. 240, [2014] A.C.F. n° 998 (QL), 2014 CarswellNat 4393 (WL Can.), qui a confirmé une décision de la juge Gleason, 2013 CF 475, 432 F.T.R. 152, [2013] A.C.F. n° 529 (QL), 2013 CarswellNat 3103 (WL Can.). Pourvoi rejeté.

Glenn Solomon, Q.C., and *Laura Warner*, for the appellants.

Glenn Solomon, c.r., et *Laura Warner*, pour les appelants.

Anne M. Turley and *Catherine A. Lawrence*, for the respondent.

Anne M. Turley et *Catherine A. Lawrence*, pour l’intimé.

The judgment of McLachlin C.J. and Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Gascon and Côté J.J. was delivered by

Version française du jugement de la juge en chef McLachlin et des juges Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Gascon et Côté rendu par

CROMWELL J. —

LE JUGE CROMWELL —

I. Introduction

I. Introduction

[1] The appellants seek to make a point: that the *Federal Child Support Guidelines*, SOR/97-175, are unlawful. They chose to make it by bringing a judicial review application in the Federal Court. The Federal Court, however, found that this was not an appropriate means by which to raise this issue and dismissed their application. It did so by exercising the well-established discretion to decline to undertake judicial review when some other, more suitable remedy is available. The Federal Court of

[1] Les appelants cherchent à établir le bien-fondé d’une thèse : les *Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants*, DORS/97-175, sont illégales. Ils ont choisi de le faire en présentant une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale. Cette dernière a cependant conclu qu’il ne s’agissait pas d’un moyen approprié de soulever la question et elle a rejeté leur demande, exerçant ainsi le pouvoir discrétionnaire bien établi de refuser de procéder au contrôle judiciaire lorsqu’il existe un

Appeal upheld that decision. In my view, it made no mistake in doing so.

[2] The appellants' challenge to the child support *Guidelines* raises an issue of fundamental importance to, and with broad ramifications for child support on divorce, an area entrusted by Parliament mainly to the provincial superior courts. Questions about the nature and objectives of child support on divorce, which are squarely within the expertise of those courts, will be central to resolving the appellants' challenge. While the appellants point to procedural and efficiency advantages of addressing these questions by means of judicial review in the Federal Court, any advantages are, on closer examination, largely illusory. I would therefore affirm the decision of the Federal Court of Appeal.

II. Overview of the Facts, Judicial History and Issues

[3] The Governor in Council has made guidelines, by regulation, respecting child support orders: *Guidelines*. The power to do so is conferred by s. 26.1 of the *Divorce Act*, R.S.C. 1985, c. 3 (2nd Supp.). That provision authorizes the Governor in Council to make such guidelines "based on the principle that spouses have a joint financial obligation to maintain the children of the marriage in accordance with their relative abilities to contribute to the performance of that obligation" (s. 26.1(2)).

[4] The six appellants are potentially affected by the *Guidelines* in different ways. Three of them pay child support. Robert T. Strickland entered into an interim child support agreement through court-mandated mediation during a divorce action. George Connon, who is separated from his wife, voluntarily pays child support calculated in accordance with the *Guidelines*. Roland Auer pays child support to his second wife, the amount of which was initially calculated with reference to the *Guidelines* and has since

autre recours, plus convenable. La Cour d'appel fédérale a confirmé cette décision. À mon avis, elle n'a commis aucune erreur en agissant de la sorte.

[2] En contestant les *Lignes directrices*, les appelants soulèvent une question qui revêt une importance fondamentale et qui a de vastes ramifications sur les pensions alimentaires pour enfants en cas de divorce, un domaine que le législateur a confié principalement aux cours supérieures provinciales. Les questions liées à la nature et aux objectifs d'une pension alimentaire pour enfant en cas de divorce, lesquelles relèvent nettement de l'expertise de ces tribunaux, seront au centre du règlement de la contestation des appelants. Bien que les appelants soulignent les avantages au chapitre de la procédure et de l'efficacité qu'il y a à faire trancher ces questions par voie de contrôle judiciaire en Cour fédérale, un examen approfondi révèle que ces avantages sont en grande partie illusoire. Je confirmerais donc la décision de la Cour d'appel fédérale.

II. Aperçu des faits, historique judiciaire et questions en litige

[3] Le gouverneur en conseil a adopté par règlement des lignes directrices concernant les ordonnances alimentaires au profit des enfants : *Lignes directrices*. Il tient ce pouvoir de réglementation de l'art. 26.1 de la *Loi sur le divorce*, L.R.C. 1985, c. 3 (2^e suppl.), qui l'autorise à adopter ces lignes directrices pourvu qu'elles soient « fondées sur le principe que l'obligation financière de subvenir aux besoins des enfants à charge est commune aux époux et qu'elle est répartie entre eux selon leurs ressources respectives permettant de remplir cette obligation » (par. 26.1(2)).

[4] Les six appelants peuvent être touchés de différentes manières par les *Lignes directrices*. Trois d'entre eux versent une pension alimentaire pour enfant. Robert T. Strickland a conclu une entente provisoire en la matière par le truchement d'une médiation ordonnée par la cour lors d'une action en divorce. George Connon, qui est séparé de son épouse, paie volontairement une pension alimentaire pour enfant calculée conformément aux *Lignes directrices*. Roland Auer verse à sa deuxième

been varied twice by the Alberta Court of Queen’s Bench. The other three appellants are Roland Auer’s first wife, Iwona Auer-Grzesiak, and two of his sons. They argue that they are affected by Mr. Auer’s obligation to pay child support to his second wife.

[5] The appellants maintain that the *Guidelines* are not authorized by s. 26.1(2) and are therefore unlawful (or as lawyers say, are *ultra vires*). They claim that, contrary to what that section requires, the *Guidelines* are not based on the “relative abilities to contribute” of both spouses and that they do not reasonably calculate the amounts required “to maintain the children”. To advance this position, the appellants brought an application for judicial review in the Federal Court seeking a declaration to this effect.

[6] The Federal Court has “exclusive original jurisdiction . . . to . . . grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal”: *Federal Courts Act*, R.S.C. 1985, c. F-7, s. 18(1)(a). The parties argued the appeal on the assumption that, under the *Federal Courts Act*, the application for a declaration that the *Guidelines* are *ultra vires* is, by virtue of this provision, within the exclusive jurisdiction of the Federal Court. There was no argument to the contrary and I accept that assumption for the purposes of my reasons. However, the Attorney General of Canada brought a motion to dismiss the judicial review application arguing, among other things, that the Federal Court should exercise its discretion to decline to hear the application.

[7] The Federal Court agreed and dismissed the appellants’ judicial review application: 2013 FC 475, 432 F.T.R. 152. The application judge, Gleason J., held that the Federal Court is not an appropriate forum in which to address the validity of the *Guidelines*. She reasoned that the provincial superior courts

épouse une pension de ce genre dont le montant a été fixé au départ sur la base des *Lignes directrices* et a depuis été modifié deux fois par la Cour du Banc de la Reine de l’Alberta. Les trois autres appelants sont la première épouse de Roland Auer, Iwona Auer-Grzesiak, et deux de ses fils. Ils prétendent être touchés par l’obligation de M. Auer de verser une pension alimentaire pour enfant à sa deuxième épouse.

[5] Les appelants soutiennent que les *Lignes directrices* ne sont pas autorisées par le par. 26.1(2) et qu’elles sont donc illégales (ou, comme le disent les avocats, qu’elles sont *ultra vires*). Ils affirment que, contrairement à ce qu’exige cette disposition, les *Lignes directrices* ne sont pas fondées sur le principe voulant que l’obligation soit répartie selon les « ressources respectives » des deux époux et que les montants qui y sont calculés ne permettent pas raisonnablement « de subvenir aux besoins des enfants ». Afin de faire valoir cette thèse, les appelants ont présenté une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale en vue d’obtenir un jugement déclaratoire à cet effet.

[6] La Cour fédérale a « compétence exclusive, en première instance, pour [. . .] rendre un jugement déclaratoire contre tout office fédéral » : *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, c. F-7, al. 18(1)(a). Les parties ont plaidé leur cause en tenant pour acquis que, selon la *Loi sur les Cours fédérales*, la demande en vue d’obtenir un jugement déclarant que les *Lignes directrices* sont *ultra vires* relève, par application de cette disposition, de la compétence exclusive de la Cour fédérale. Personne n’a soutenu le contraire et j’accepte cette supposition pour les besoins de mes motifs. Cependant, le procureur général du Canada a demandé par requête le rejet de la demande de contrôle judiciaire, prétendant entre autres que la Cour fédérale devrait exercer son pouvoir discrétionnaire pour refuser de l’instruire.

[7] La Cour fédérale lui a donné raison et a rejeté la demande de contrôle judiciaire des appelants : 2013 CF 475. La juge saisie de la demande, la juge Gleason, a conclu que la Cour fédérale n’est pas le tribunal qui convient pour statuer sur la validité des *Lignes directrices*. Elle a estimé que les

have jurisdiction over a claim that the *Guidelines* are *ultra vires* if that claim is made in proceedings in which those courts are asked to apply them. Given the minor role the Federal Court plays in issues under the *Divorce Act* and the breadth of the jurisdiction and expertise of the provincial superior courts in matters related to divorce and child support, it would be inappropriate for the Federal Court to consider the judicial review application on its merits. The Federal Court of Appeal upheld this conclusion: 2014 FCA 33, 460 N.R. 240.

[8] The appellants' appeal to this Court, as I see it, raises two related questions:

1. Do the provincial superior courts have jurisdiction to address the validity of the *Guidelines*?
2. Even if they do, did the federal courts err in refusing to hear the judicial review application on its merits?

[9] In my view, the provincial superior courts have jurisdiction to address the validity of the *Guidelines* where doing so is a necessary step in resolving a case otherwise properly before them and the Federal Court did not err by refusing to hear the appellants' judicial review application.

III. Analysis

A. *First Issue: Do the Provincial Superior Courts Have Jurisdiction to Address the Validity of the Guidelines?*

(1) Position of the Parties

[10] The Federal Court's refusal to undertake judicial review was based on a central premise: the provincial superior courts may rule on the legality

cours supérieures provinciales ont compétence pour se prononcer sur une allégation selon laquelle les *Lignes directrices* sont *ultra vires* lorsque cette allégation est présentée dans le cadre d'une instance où elles sont appelées à les appliquer. Étant donné le rôle mineur joué par la Cour fédérale à l'égard des questions relevant de la *Loi sur le divorce* ainsi que l'étendue de la compétence et de l'expertise des cours supérieures des provinces en matière de divorce et de pensions alimentaires pour enfants, il ne convient pas que la Cour fédérale examine la demande de contrôle judiciaire sur le fond. La Cour d'appel fédérale a confirmé cette conclusion : 2014 CAF 33.

[8] À mon avis, le pourvoi interjeté par les appelants devant notre Cour soulève deux questions connexes :

1. Les cours supérieures provinciales ont-elles compétence pour statuer sur la validité des *Lignes directrices*?
2. Le cas échéant, les cours fédérales ont-elles quand même commis une erreur en refusant d'instruire la demande de contrôle judiciaire sur le fond?

[9] J'estime que les cours supérieures provinciales ont compétence pour statuer sur la validité des *Lignes directrices* lorsqu'il est nécessaire de le faire pour trancher une affaire dont elles sont dûment saisies, et que la Cour fédérale n'a pas commis d'erreur en refusant d'instruire la demande de contrôle judiciaire des appelants.

III. Analyse

A. *Première question : Les cours supérieures provinciales ont-elles compétence pour statuer sur la validité des Lignes directrices?*

(1) Thèse des parties

[10] Le refus de la Cour fédérale de procéder au contrôle judiciaire reposait sur la prémisse centrale suivant laquelle les cours supérieures des provinces

of the *Guidelines* when that question arises in a proceeding otherwise properly before them. The appellants challenge that premise. Their position is based on two uncontroversial propositions.

[11] They say, first, that s. 18 of the *Federal Courts Act* gives the Federal Court exclusive original jurisdiction to (among other things) “grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal”. (The full text is in the Appendix.) This leads to their second point, which is that this exclusive jurisdiction undisputedly includes the jurisdiction to declare regulations promulgated by the Governor in Council, such as the *Guidelines*, to be *ultra vires*: *Saskatchewan Wheat Pool v. Canada (Attorney General)* (1993), 67 F.T.R. 98, at paras. 8 and 12. The appellants submit that it follows from these two points that litigants like themselves, who are seeking a public law remedy against a federal entity, may proceed *only* in the federal courts: *Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.*, 2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585, at para. 19.

[12] The appellants note that there are only two exceptions to this exclusive jurisdiction of the Federal Court, neither of which applies here. First, Parliament may create express exceptions, as it has done in the *Bankruptcy and Insolvency Act*, R.S.C. 1985, c. B-3, and the *Extradition Act*, S.C. 1999, c. 18. There is no such express exception for the appellants’ judicial review proceeding. Second, Parliament cannot, through s. 18 of the *Federal Courts Act* or otherwise, deprive provincial superior courts of the ability to determine the constitutional validity and applicability of legislation: *Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307; *Canada Labour Relations Board v. Paul L’Anglais Inc.*, [1983] 1 S.C.R. 147. But that principle does not apply here because the appellants challenge the *Guidelines* on administrative law, not on constitutional grounds.

peuvent statuer sur la légalité des *Lignes directrices* si cette question est soulevée dans une instance introduite à bon droit devant elles. Les appelants contestent cette prémisse. Leur position repose sur deux propositions qui ne prêtent pas à controverse.

[11] Ils affirment, d’une part, que l’art. 18 de la *Loi sur les Cours fédérales* confère à la Cour fédérale compétence exclusive, en première instance, pour (entre autres) « rendre un jugement déclaratoire contre tout office fédéral ». (Le texte complet de la disposition figure en annexe.) Cela nous amène au second point, c’est-à-dire que cette compétence exclusive englobe incontestablement le pouvoir de déclarer *ultra vires* les règlements pris par le gouverneur en conseil, tels que les *Lignes directrices* : *Saskatchewan Wheat Pool c. Canada (Attorney General)* (1993), 67 F.T.R. 98, par. 8 et 12. Il s’ensuit donc, soutiennent les appelants, que les plaideurs comme eux, qui sollicitent une réparation de droit public à l’encontre d’une entité fédérale, ne peuvent le faire *que* devant les cours fédérales : *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585, par. 19.

[12] Les appelants signalent qu’il y a uniquement deux exceptions à cette compétence exclusive de la Cour fédérale et qu’aucune d’elles ne s’appliquent en l’espèce. Premièrement, le législateur peut prévoir expressément des exceptions, comme il l’a fait dans la *Loi sur la faillite et l’insolvabilité*, L.R.C. 1985, c. B-3, et la *Loi sur l’extradition*, L.C. 1999, c. 18. Le contrôle judiciaire sollicité par les appelants n’est visé par aucune exception expresse de ce genre. Deuxièmement, le législateur ne peut, par le biais de l’art. 18 de la *Loi sur les Cours fédérales* ou de toute autre disposition, déposséder les cours supérieures provinciales du pouvoir de statuer sur la validité et l’applicabilité constitutionnelles d’un texte législatif : *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307; *Conseil canadien des relations du travail c. Paul L’Anglais Inc.*, [1983] 1 R.C.S. 147. Or, ce principe ne s’applique pas dans le cas présent parce que les appelants contestent les *Lignes directrices* par des moyens relevant du droit administratif, et non par des moyens constitutionnels.

[13] Based on these points, the appellants submit that, contrary to the view of the federal courts, “the weight of authority, and strong policy considerations, favour concluding that the provincial superior courts do not require jurisdiction to determine administrative validity as part of being asked to apply the *Guidelines*” and that provincial superior courts must presume the *Guidelines* to be valid unless found to be invalid by a court of competent jurisdiction: A.F., at para. 83 (emphasis deleted).

[14] The respondent Attorney General rejects this contention and supports the conclusion of the federal courts on this point.

[15] In my respectful view, the Attorney General is correct. A provincial superior court can hear and determine a challenge to the legality of the *Guidelines* where that determination is a necessary step in disposing of support proceedings properly before it. This, in my view, is clear from a line of very recent authority from this Court. I will turn to review it and explain why it applies here after a brief account of the purposes of the Federal Court’s exclusive jurisdiction.

(2) Section 18 and the Federal Court’s Exclusive Jurisdiction

[16] In 1970, Parliament enacted the *Federal Court Act*, S.C. 1970-71-72, c. 1. The Act was subsequently renamed the *Federal Courts Act*, S.C. 2002, c. 8, s. 14, which is the legislation in force today. For clarity, when I refer to the “Act” in these reasons, I refer to the enactment that was in force at the relevant time.

[17] Before the Act, judicial review of federal administrative action was conducted by the provincial superior courts as an aspect of their inherent jurisdiction. However, with the growth of federal regulatory regimes and administrative tribunals, several disadvantages of this arrangement became apparent.

[13] Sur la foi de ces éléments, les appelants soutiennent que, contrairement à ce qu’en pensent les cours fédérales, [TRADUCTION] « la jurisprudence et d’importantes considérations de principe militent en faveur de la conclusion qu’il n’est pas nécessaire que les cours supérieures provinciales aient compétence pour statuer sur la validité administrative des *Lignes directrices* lorsqu’elles sont appelées à les appliquer » et qu’elles doivent présumer que les *Lignes directrices* sont valides à moins qu’elles ne soient jugées invalides par un tribunal compétent : m.a., par. 83 (caractères gras omis).

[14] Le procureur général intimé rejette cette prétention et appuie la conclusion des cours fédérales sur ce point.

[15] À mon humble avis, le procureur général a raison. Une cour supérieure provinciale peut entendre et trancher une contestation de la légalité des *Lignes directrices* lorsqu’elle doit rendre cette décision pour statuer sur un recours alimentaire dont elle est régulièrement saisie. C’est, à mon avis, ce qui ressort d’une série d’arrêts rendus très récemment par notre Cour. Je vais maintenant examiner ces arrêts et expliquer pourquoi ils s’appliquent en l’espèce, mais j’exposerai d’abord brièvement les objectifs de la compétence exclusive de la Cour fédérale.

(2) L’article 18 et la compétence exclusive de la Cour fédérale

[16] En 1970, le législateur a adopté la *Loi sur la Cour fédérale*, S.C. 1970-71-72, c. 1, dont le titre a par la suite été remplacé par *Loi sur les Cours fédérales*, L.C. 2002, c. 8, art. 14, la loi qui est en vigueur aujourd’hui. Par souci de clarté, lorsque je parle de la « Loi » dans les présents motifs, c’est à la loi qui était en vigueur à l’époque pertinente que je fais allusion.

[17] Avant l’entrée en vigueur de la Loi, le contrôle judiciaire d’une mesure administrative du gouvernement fédéral était effectué par les cours supérieures provinciales dans l’exercice de leur compétence inhérente. L’accroissement des régimes de réglementation et des tribunaux administratifs fédéraux

These included the possibility of multiple proceedings involving a federal decision that could lead to conflicting decisions and “a perceived lack of familiarity with federal legislation by judges who encountered it only occasionally”: D. J. M. Brown and J. M. Evans, with the assistance of C. E. Deacon, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (loose-leaf), at topic 2:4100.

[18] To respond to these concerns, Parliament consolidated judicial review of federal boards, commissions and tribunals within the exclusive jurisdiction of the Federal Court: s. 18 of the Act. This, it was hoped, would ensure uniformity and prevent a multiplicity of proceedings: see, e.g., *TeleZone*, at paras. 49-50; *Canada (Human Rights Commission) v. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 S.C.R. 626, at para. 35. The then-Minister of Justice stated that this consolidation was “designed to create a single and uniform basis of superintending jurisdiction in relation to federal boards and commissions and to place them on the same footing in this regard as provincial boards and commissions”: *TeleZone*, at para. 50, citing *House of Commons Debates*, vol. V, 2nd Sess., 28th Parl., March 25, 1970, at p. 5471. Thus, with the passage of the Act, Parliament “remove[d] from the superior courts of the provinces the jurisdiction over prerogative writs, declarations, and injunctions against federal boards, commissions and other tribunals and . . . place[d] that jurisdiction (slightly modified) in a new federal court”: *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at para. 34; see also *Paul L’Anglais Inc.*, at p. 154.

[19] The Act also gave the Federal Court *exclusive* jurisdiction over proceedings against the federal crown: s. 17. However, this scheme proved unworkable in practice by virtue of the constitutional limits of the court’s jurisdiction under s. 101 of the *Constitution Act, 1867*. That meant that the Federal Court generally had no jurisdiction over Crown servants or over other co-defendants, third parties or defendants by counterclaim and that those persons and proceedings had to be addressed in parallel proceedings in

a toutefois fait ressortir plusieurs des inconvénients que comportait cet arrangement, notamment la possibilité qu’une décision fédérale fasse l’objet d’une multitude d’instances susceptibles d’aboutir à des décisions contradictoires ainsi que [TRADUCTION] « l’impression que les juges connaissaient peu la législation fédérale sur laquelle ils étaient parfois appelés à se pencher » : D. J. M. Brown et J. M. Evans, avec la collaboration de C. E. Deacon, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles), thème 2:4100.

[18] Pour répondre à ces préoccupations, le législateur a assujéti le contrôle judiciaire des décisions des offices, commissions et tribunaux fédéraux à la compétence exclusive de la Cour fédérale : art. 18 de la Loi. Il espérait ainsi assurer l’uniformité et prévenir la multiplication des recours : voir, p. ex., *TeleZone*, par. 49-50; *Canada (Commission des droits de la personne) c. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 R.C.S. 626, par. 35. Le ministre de la Justice de l’époque a déclaré que cette consolidation était « destiné[e] à établir sur une base unique et uniforme le pouvoir de surveillance exercé sur les commissions et offices fédéraux et à les placer sur le même pied sous ce rapport que les commissions et offices provinciaux » : *TeleZone*, par. 50, citant les *Débats de la Chambre des communes*, vol. V, 2^e sess., 28^e lég., 25 mars 1970, p. 5471. Ainsi, en adoptant la Loi, le législateur a « retir[é] aux cours supérieures des provinces leur compétence en matière de brevets de brevet, jugements déclaratoires et injonctions visant des offices fédéraux et [. . .] attribu[é] cette compétence (légèrement modifiée) à une nouvelle cour fédérale » : *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, par. 34; voir aussi *Paul L’Anglais Inc.*, p. 154.

[19] La Loi accordait aussi à la Cour fédérale une compétence *exclusive* sur les instances introduites contre la Couronne fédérale : art. 17. Or, ce régime s’est révélé impossible à appliquer en pratique du fait des limites imposées à la compétence de la Cour fédérale par l’art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cela signifiait que, de façon générale, la Cour fédérale n’avait pas compétence sur les préposés de la Couronne ou sur les autres codé-fendeurs, tiers ou défendeurs reconventionnels, et

the provincial superior courts. This unsatisfactory state of affairs was resolved by amendments in 1990 making the Federal Court's jurisdiction over claims against the federal Crown concurrent with that of the provincial superior courts rather than exclusive: S.C. 1990, c. 8, s. 3; and see generally, P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5th ed. Supp.), vol. 1, at pp. 7-33 and 7-34. Thus, since 1990, the Federal Court's exclusive jurisdiction with respect to judicial review is a qualification of the general rule of concurrent jurisdiction between it and the provincial superior courts.

(3) The TeleZone Principle

[20] I have already referred briefly to the practical problems which arose by virtue of the attempt to confer on the Federal Court exclusive jurisdiction over claims against the federal Crown. The conferral of exclusive jurisdiction in judicial review of federal tribunals has also given rise to some practical problems. The main one, which arose in a line of recent cases, is whether this exclusive judicial review jurisdiction means that a claim for damages based on allegedly unlawful conduct by a federal board, commission or tribunal cannot be brought in the provincial superior courts without the claimant first successfully applying for judicial review of that conduct in the Federal Court: *TeleZone; Canada (Attorney General) v. McArthur*, 2010 SCC 63, [2010] 3 S.C.R. 626; *Canadian Food Inspection Agency v. Professional Institute of the Public Service of Canada*, 2010 SCC 66, [2010] 3 S.C.R. 657.

[21] The Attorney General of Canada adopted the position that bringing an action in the provincial superior courts without first challenging the legality of the conduct by way of judicial review in the Federal Court was an impermissible evasion of the Federal Court's exclusive judicial review jurisdiction under s. 18 and therefore constituted an impermissible

que ces personnes et les recours auxquels ils étaient parties devaient être jugés par les cours supérieures des provinces dans des instances parallèles. Pour remédier à cet état de choses insatisfaisant, on a modifié la Loi en 1990 de sorte que la Cour fédérale a maintenant non plus compétence exclusive, mais plutôt compétence concurrente avec les cours supérieures provinciales, sur les actions intentées contre la Couronne fédérale : L.C. 1990, c. 8, art. 3; voir, de façon générale, P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5^e éd. suppl.), vol. 1, p. 7-33 et 7-34. Ainsi, depuis 1990, la compétence exclusive de la Cour fédérale en matière de contrôle judiciaire est une réserve à la règle générale de compétence concurrente entre cette cour et les cours supérieures des provinces.

(3) Le principe de l'arrêt TeleZone

[20] J'ai déjà brièvement évoqué les problèmes concrets survenus à la suite de la tentative de conférer à la Cour fédérale une compétence exclusive sur les actions intentées contre la Couronne fédérale. L'attribution d'une compétence exclusive à l'égard du contrôle judiciaire des décisions des tribunaux administratifs fédéraux a également donné lieu à certaines difficultés pratiques. La plus importante est de savoir, et cette question s'est posée dans une série d'arrêts récents, si cette compétence exclusive en matière de contrôle judiciaire signifie qu'aucune action en dommages-intérêts fondée sur une allégation de conduite illégale par un office fédéral ne peut être intentée devant les cours supérieures provinciales sans que le demandeur n'ait contesté d'abord avec succès cette conduite par voie de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale : *TeleZone; Canada (Procureur général) c. McArthur*, 2010 CSC 63, [2010] 3 R.C.S. 626; *Agence canadienne d'inspection des aliments c. Institut professionnel de la fonction publique du Canada*, 2010 CSC 66, [2010] 3 R.C.S. 657.

[21] Le procureur général du Canada a affirmé que se pourvoir devant les cours supérieures provinciales sans avoir au préalable contesté la légalité de la conduite de l'office fédéral par voie de contrôle judiciaire en Cour fédérale constituait une tentative inadmissible d'échapper à la compétence exclusive en matière de contrôle judiciaire conférée

collateral attack on the actions of the federal tribunal. This Court, however, unanimously rejected this contention, noting that accepting it would create a “bottleneck” that was “manifestly not the intention of Parliament”: *TeleZone*, at para. 3.

[22] *TeleZone* and the related cases, although they did not decide the precise point in issue here, support the principle that the provincial superior courts have the authority to consider and rule on the legality of the actions of federal tribunals when doing so is a necessary step in adjudicating claims properly before the superior courts. As in my view this principle is central to this case, a brief review of the key cases is in order.

[23] In *TeleZone*, the plaintiff company sued the federal government in the Ontario Superior Court of Justice, seeking damages in tort, contract and equity stemming from a decision not to include *TeleZone* among the successful bidders for licences to provide personal communication services — essentially a cell phone network. It alleged that the Minister of Industry Canada had breached a term of the department’s policy statement which had accompanied its call for licence applications and had failed to treat *TeleZone* fairly as required by the tendering process. *TeleZone* neither impugned the Minister’s decision to issue the licences nor sought a licence for itself. It simply sought damages for the Minister’s allegedly illegal conduct in denying it a licence and for failing to treat it fairly. The Crown argued that by virtue of the Federal Court’s exclusive jurisdiction under s. 18 of the Act, *TeleZone* could not advance these claims in the Superior Court unless it first obtained from the Federal Court an order quashing the Minister’s decision.

à la Cour fédérale par l’art. 18 et équivalait donc à une contestation indirecte inadmissible des mesures de l’office fédéral. La Cour a cependant rejeté à l’unanimité cette prétention, faisant observer que l’accepter aurait pour effet de créer un « goulot d’étranglement », ce que « [le législateur] n’entendait manifestement pas créer » : *TeleZone*, par. 3.

[22] Même s’ils n’ont pas tranché la question précise qui se pose ici, *TeleZone* et les arrêts connexes appuient le principe voulant que les cours supérieures provinciales aient le pouvoir de se pencher et de statuer sur la légalité des mesures des offices fédéraux lorsqu’il est nécessaire de le faire pour trancher une demande dont elles sont régulièrement saisies. Étant donné qu’à mon avis, ce principe est au cœur de la présente affaire, un bref examen de ces arrêts clés s’impose.

[23] Dans l’affaire *TeleZone*, la société demanderesse a poursuivi le gouvernement fédéral en Cour supérieure de justice de l’Ontario, lui réclamant des dommages-intérêts en responsabilité délictuelle et contractuelle et en equity, en réaction à la décision du gouvernement de ne pas inclure *TeleZone* parmi les soumissionnaires retenus dans le cadre d’une invitation à soumettre des demandes de licence de services de communication personnelle — essentiellement un réseau de téléphonie cellulaire. La demanderesse alléguait que le ministre d’Industrie Canada avait manqué à une condition de l’énoncé de politique du ministère qui était joint à son invitation à soumettre des demandes de licence et n’avait pas traité *TeleZone* avec équité, tel que l’exigeait le processus d’appel d’offres. *TeleZone* ne contestait pas la décision du ministre de délivrer les licences en cause non plus qu’elle cherchait à obtenir une licence. Elle sollicitait simplement des dommages-intérêts parce que le ministre aurait agi illégalement en lui refusant une licence et en ne la traitant pas avec équité. La Couronne soutenait que, en raison de la compétence exclusive conférée à la Cour fédérale par l’art. 18 de la Loi, *TeleZone* ne pouvait saisir la Cour supérieure de ces réclamations avant d’avoir obtenu de la Cour fédérale une ordonnance annulant la décision du ministre.

[24] The Court rejected the Crown’s position, holding that the Ontario Superior Court of Justice could determine whether the Minister’s decision was lawful or not for the purposes of the damages claim. The claim as pleaded was “dominated by private law considerations”: *TeleZone*, at para. 80. The Court explained that the grant of exclusive jurisdiction in s. 18 must be understood in the broader context of the Act. Section 17 of the Act (as amended in 1990) explicitly confers concurrent jurisdiction on the provincial superior courts “in all cases in which relief is claimed against the Crown”. The exclusive jurisdiction provision in s. 18 must be understood as “a reservation or subtraction from the more comprehensive grant of concurrent jurisdiction in s. 17”: para. 5. Thus, the provincial superior courts may exercise their concurrent jurisdiction where the attack on a law or an order is essential to the cause of action and adjudication of that allegation is a necessary step in disposing of the claim: para. 67. As Binnie J. put it on behalf of the Court, s. 18 of the Act does not “shield the Crown from private law damages involving [federal boards, commissions and tribunals] in respect of losses caused by unlawful government decision making without first passing through the Federal Court”: para. 3. The provincial superior courts, in the context of matters properly before them, have the authority “to determine every legal and factual element necessary for the granting or withholding of the remedies sought”, including the potential unlawfulness of government orders: para. 6. Binnie J. was careful to point out that this principle will not apply unless the validity of the underlying order is genuinely a necessary step in an otherwise valid proceeding and is not simply made to appear as such as the result of “artful pleading”: para. 75.

[25] The companion case of *McArthur* supports the premise relied on by the Federal Court in this appeal. In *McArthur*, the plaintiff sued the federal Crown in the Ontario Superior Court of Justice. He sought damages and constitutional remedies for what

[24] La Cour a rejeté la thèse de la Couronne, estimant que la Cour supérieure de justice de l’Ontario pouvait déterminer si la décision du ministre était légale ou non pour les besoins du recours en dommages-intérêts. Tel qu’il a été présenté, le recours « met[tait] principalement en jeu des questions de droit privé » : *TeleZone*, par. 80. La Cour a expliqué que l’attribution d’une compétence exclusive à l’art. 18 doit être replacée dans le contexte général de la Loi. L’article 17 de la Loi (modifié en 1990) confère explicitement aux cours supérieures provinciales une compétence concurrente « dans les cas de demande de réparation contre la Couronne ». Il faut voir l’attribution d’une compétence exclusive à l’art. 18 comme « une réserve ou une exception à la compétence concurrente plus générale que [. . .] confère l’art. 17 » : par. 5. Ainsi, les cours supérieures provinciales peuvent exercer leur compétence concurrente lorsque le demandeur doit attaquer une loi ou une ordonnance pour établir sa cause d’action, et qu’il faut statuer sur cette allégation pour rendre une décision sur la demande : par. 67. Comme l’a dit le juge Binnie au nom de la Cour, l’art. 18 de la Loi n’« immunis[e] [pas] la Couronne contre l’obligation de verser des dommages-intérêts de droit privé par suite d’une décision administrative illégale [d’un office fédéral], à moins que le demandeur lésé ne passe d’abord par la Cour fédérale » : par. 3. S’agissant des affaires dont elles sont dûment saisies, les cours supérieures provinciales ont le pouvoir « de statuer sur toutes les questions de droit et de fait nécessaires à l’octroi ou au refus des réparations demandées », y compris sur la question de l’illégalité des décisions administratives : par. 6. Le juge Binnie a pris soin de souligner que ce principe ne s’applique pas à moins que la décision sur la validité de l’ordonnance sous-jacente soit une étape vraiment nécessaire d’une instance par ailleurs valide et qu’on ne cherche pas à la faire simplement paraître comme telle grâce à une « plaid[oirie] habile » : par. 75.

[25] L’arrêt connexe *McArthur* étaye la prémisse sur laquelle s’est fondée la Cour fédérale en l’espèce. Dans cette affaire, le demandeur a poursuivi la Couronne fédérale devant la Cour supérieure de justice de l’Ontario en vue d’obtenir des dommages-intérêts

he alleged was wrongful or false imprisonment and emotional harm stemming from time he spent in solitary confinement, segregation and a special handling unit. The Court stated the issue to be whether Mr. McArthur could pursue his damages claim in the Superior Court for arbitrary detention and alleged mistreatment without first seeking judicial review in the Federal Court to quash the segregation orders that were the basis of his claim: para. 1. Mr. McArthur alleged that the segregation orders were made without just cause and lacked the reasonable grounds required under the relevant statute. As Binnie J. noted, Mr. McArthur was “putting in issue the lawfulness or validity of the segregation orders, but he [did] so as an element of a private law cause of action over which the provincial superior court ha[d] jurisdiction”: para. 13.

[26] The Court rejected the Crown’s position that Mr. McArthur must first seek judicial review in the Federal Court to quash the segregation orders that founded his claim: paras. 2 and 11. The Superior Court had jurisdiction to entertain the claim because its authority extended to “the person and the subject matter in question and, in addition, [because it] has authority to make the order sought”: para. 17, citing *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863, at p. 960, quoting Brooke J.A. in *R. v. Morgentaler* (1984), 41 C.R. (3d) 262 (Ont. C.A.), at p. 271. Thus, in adjudicating the claim, the Court could consider “the validity of Mr. McArthur’s detention in the context of a damages claim, as well as the impact, if any, of a *valid* order on Crown liability”: para. 15 (emphasis in original). Binnie J. concluded that “[t]here is nothing in the *Federal Courts Act* to give the Federal Court the exclusive jurisdiction to determine the lawfulness or validity of the order of a ‘federal board, commission or other tribunal’ when Mr. McArthur does not seek any of the remedies listed in s. 18 of the *Federal Courts Act*”: para. 17.

et réparations constitutionnelles pour emprisonnement illégal ou séquestration et préjudice émotionnel en raison du temps qu’il a passé en isolement cellulaire et dans une unité spéciale de détention. La Cour a affirmé que la question à trancher était de savoir si M. McArthur pouvait engager une action en dommages-intérêts devant la Cour supérieure pour détention arbitraire et mauvais traitements prétendument subis sans avoir au préalable présenté une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale pour faire annuler les ordres d’isolement cellulaire sur lesquels reposait son recours : par. 1. M. McArthur alléguait que les ordres d’isolement cellulaire avaient été donnés sans raison valable et qu’ils n’étaient pas fondés sur des motifs raisonnables tel que l’exige la loi applicable. Comme l’a fait remarquer le juge Binnie, M. McArthur « met[tait] en cause la légalité ou la validité des ordres d’isolement, mais il le fai[sait] dans le cadre d’une cause d’action de droit privé à l’égard de laquelle la cour supérieure provinciale a[vait] compétence » : par. 13.

[26] La Cour a rejeté l’argument de la Couronne voulant que M. McArthur doive d’abord présenter une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale pour faire annuler les ordres d’isolement cellulaire sur lesquels reposait son action : par. 2 et 11. La Cour supérieure avait compétence pour instruire l’action car elle possède une compétence « *ratione personae* et *ratione materiae* [. . .] et [elle] détient en outre le pouvoir de rendre l’ordonnance sollicitée » : par. 17, citant *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863, p. 960, citant le juge Brooke dans *R. c. Morgentaler* (1984), 41 C.R. (3d) 262 (C.A. Ont.), p. 271. Ainsi, pour statuer sur l’action, la Cour pouvait examiner « la validité de la détention de M. McArthur dans le contexte d’une action en dommages-intérêts, ainsi que les répercussions, le cas échéant, d’un ordre *valide* sur la responsabilité de la Couronne » : par. 15 (en italique dans l’original). Le juge Binnie a conclu qu’« [a]ucune disposition de la *Loi sur les Cours fédérales* ne prévoit que la Cour fédérale a compétence exclusive pour se prononcer sur la légalité ou la validité de la décision d’un “office fédéral” dans un cas où M. McArthur ne sollicite aucune des réparations énumérées à l’art. 18 de la *Loi sur les Cours fédérales* » : par. 17.

[27] I acknowledge that, unlike in *McArthur*, the appellants in this case *do* seek a s. 18 remedy, a declaration of invalidity. However, the question at this point in the analysis focuses on the authority of the superior courts to deal with the *Guidelines*. *McArthur* strongly supports the premise of the Federal Court’s decision in the present case, that is, that the provincial superior courts have the authority to determine the “lawfulness or validity” of the *Guidelines* in the course of proceedings properly before them in which doing so is a necessary step in resolving those proceedings. As I will discuss below, this was a key consideration for the federal courts in exercising discretion not to undertake judicial review.

[28] In the last of the relevant cases in the *TeleZone* line, *Canadian Food Inspection Agency*, the Agency contested the jurisdiction of the Quebec Superior Court to entertain recourse in warranty alleging that a direction the Agency had issued was the cause of any damage meat producers had suffered from being unable to market some of their product: para. 9. The Agency’s position was that the claims could not succeed without first attacking the lawfulness or validity of its decision by way of judicial review in the Federal Court: paras. 16 and 20. Once again, this Court affirmed that “[s]uccessfully challenging an administrative decision of a federal board on judicial review is not a requirement for bringing an action for damages with respect to that decision”: para. 21. Since the Quebec Superior Court had jurisdiction over the parties and the subject matter of the dispute, the claims were properly before it: para. 29.

[29] This decision, too, supports the premise of the Federal Court in the present case: the superior court can rule on the legality of the federal administrative action in proceedings properly before it in which deciding that issue is an essential step.

[27] Je reconnais que, contrairement à ce qui est arrivé dans *McArthur*, les appelants en l’espèce *sollicitent* une réparation fondée sur l’art. 18, en l’occurrence une déclaration d’invalidité. Or, la question qui se pose à ce stade de l’analyse met l’accent sur le pouvoir des cours supérieures de se prononcer sur les *Lignes directrices*. L’arrêt *McArthur* appuie fortement la prémisse sur laquelle la Cour fédérale a fondé sa décision dans la présente affaire, à savoir que les cours supérieures provinciales ont le pouvoir de statuer sur la « légalité ou la validité » des *Lignes directrices* dans le cadre des instances dont elles sont régulièrement saisies s’il est nécessaire qu’elles se prononcent à cet égard pour rendre une décision dans ces instances. Comme je l’expliquerai plus loin, il s’agit d’une considération importante qui a amené les cours fédérales à exercer leur pouvoir discrétionnaire de ne pas procéder au contrôle judiciaire.

[28] Dans le dernier des arrêts pertinents formant la série *TeleZone*, *Agence canadienne d’inspection des aliments*, l’Agence a contesté le pouvoir de la Cour supérieure du Québec d’instruire des recours en garantie alléguant qu’une note de service communiquée par l’Agence a causé tout préjudice subi par les producteurs de viande du fait qu’ils étaient incapables de commercialiser une partie de leur production : par. 9. L’Agence soutenait que les recours ne pouvaient être accueillis avant que leurs auteurs ne contestent la légalité ou la validité de sa décision par voie de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale : par. 16 et 20. Encore une fois, la Cour a affirmé qu’« [i]l n’est pas nécessaire de contester avec succès la décision administrative d’un office fédéral par voie de contrôle judiciaire avant d’intenter une action en dommages-intérêts à l’égard de cette décision » : par. 21. Comme la Cour supérieure du Québec avait compétence sur les parties et sur l’objet du litige, elle était régulièrement saisie des recours : par. 29.

[29] Cet arrêt étaye, lui aussi, la prémisse sur laquelle s’est fondée la Cour fédérale en l’espèce : la cour supérieure peut statuer sur la légalité de la mesure administrative du gouvernement fédéral dans une instance dont elle est régulièrement saisie et où elle doit se prononcer sur ce point.

[30] Another line of cases illustrates and supports this approach. They affirm the view that a provincial superior court dealing with an application for *habeas corpus* with *certiorari* in aid can assess the legality of detention resulting from the decision of a federal board. These cases rejected the contention that *certiorari* in aid of *habeas corpus* was no longer available in the provincial superior courts by virtue of the exclusive jurisdiction provision in s. 18 of the Act.

[31] In *R. v. Miller*, [1985] 2 S.C.R. 613, the Court noted that Parliament intended to leave with provincial superior courts “the jurisdiction by way of *habeas corpus* to review the validity of a detention imposed by federal authority”: p. 624. This parliamentary intent combined with the importance of *certiorari* in aid to the effectiveness of *habeas corpus* led the Court to conclude that a provincial superior court has jurisdiction to issue *certiorari* in aid of *habeas corpus* to assess the validity of detention: p. 625. *Certiorari* in aid was considered to be distinct from the writ of *certiorari* to quash a decision of a federal authority and was therefore not within the exclusive jurisdiction of the Federal Court by virtue of s. 18. In *May v. Ferndale Institution*, 2005 SCC 82, [2005] 3 S.C.R. 809, the Court reaffirmed this principle as it did once again most recently in *Mission Institution v. Khela*, 2014 SCC 24, [2014] 1 S.C.R. 502. The Court held that reasonableness of the decision to detain should be regarded as one element of its lawfulness. It followed that the provincial superior court may review for reasonableness in deciding an application for *habeas corpus* even though the court would, in effect although not in form, be assessing the legality on administrative law grounds of the federal board’s conduct and orders: para. 65.

(4) Conclusion on the First Issue

[32] The Federal Court of Appeal held that the Federal Court judge “did not err in law when she

[30] Une autre série d’arrêts illustre et étaye ce principe. Ils confirment l’opinion selon laquelle la cour supérieure provinciale qui est saisie d’une demande d’*habeas corpus* avec *certiorari* auxiliaire peut se prononcer sur la légalité d’une incarcération découlant de la décision d’un office fédéral. Dans ces arrêts, la Cour a rejeté la prétention voulant que la disposition attributive de compétence exclusive que l’on trouve à l’art. 18 de la Loi empêche les cours supérieures provinciales de délivrer un *certiorari* auxiliaire d’un *habeas corpus*.

[31] Dans l’arrêt *R. c. Miller*, [1985] 2 R.C.S. 613, la Cour a signalé que le législateur avait l’intention de laisser aux cours supérieures provinciales « la compétence en matière d’*habeas corpus* pour vérifier la validité d’une détention imposée par les autorités fédérales » : p. 624. Compte tenu de cette intention du législateur et de l’importance du *certiorari* auxiliaire pour l’efficacité de l’*habeas corpus*, la Cour a conclu que les cours supérieures provinciales avaient compétence pour délivrer un *certiorari* auxiliaire d’un *habeas corpus* en vue d’apprécier la validité d’une incarcération : p. 625. Le *certiorari* auxiliaire a été considéré comme étant distinct du bref de *certiorari* visant l’annulation de la décision d’une autorité fédérale et ne relevait donc pas de la compétence exclusive accordée à la Cour fédérale par l’art. 18. Dans l’arrêt *May c. Établissement Ferndale*, 2005 CSC 82, [2005] 3 R.C.S. 809, la Cour a réaffirmé ce principe, ce qu’elle a fait une fois de plus tout récemment dans *Établissement de Mission c. Khela*, 2014 CSC 24, [2014] 1 R.C.S. 502. D’après la Cour, le caractère raisonnable de la décision de détenir une personne devrait être considéré comme un élément de sa légalité. Ainsi, la cour supérieure provinciale peut examiner le caractère raisonnable d’une détention dans le cadre d’une demande d’*habeas corpus* même si, dans les faits, mais non dans la forme, elle examine sous l’angle du droit administratif la légalité de la conduite et des ordonnances de l’office fédéral : par. 65.

(4) Conclusion sur la première question en litige

[32] Selon la Cour d’appel fédérale, la juge de la Cour fédérale « n’a pas commis une erreur de droit

concluded that the provincial superior courts have jurisdiction to determine the *vires* of the Guidelines in the context of proceedings for which they have jurisdiction under the *Divorce Act* and to decline to apply them if found to be *ultra-vires*”: para. 7. I agree.

[33] The Court’s jurisprudence, which I have just reviewed, supports the principle that the provincial superior courts, in the context of proceedings properly before them, can address the legality of the conduct of federal boards, commissions and tribunals, where doing so is a necessary step in resolving the claims asserted in those proceedings. This means that in the context of family law proceedings otherwise properly before them, the provincial superior courts can decide that the *Guidelines* are *ultra vires* and decline to apply them if doing so is a necessary step in resolving the matters before them. It follows that the appellants’ position to the contrary on this point must be rejected and that the premise underlying the decisions of the Federal Courts to decline jurisdiction was correct.

B. *Second Issue: Did the Federal Courts Err in Refusing to Hear the Judicial Review Application on Its Merits?*

(1) Introduction

[34] The appellants submit that the Federal Court erred by refusing to entertain their judicial review application.

[35] The Federal Court based its discretionary decision to deny judicial review primarily on the greater expertise of provincial superior courts in family law. The Federal Court of Appeal upheld that decision and referred to additional factors supporting it. Invalidating the *Guidelines*, the Federal Court of Appeal reasoned, would have uncertain consequences in respect of family law matters outside the *Divorce Act* to which the *Guidelines* apply by virtue of provincial legislation and practice and adjudicating these issues in the context of a divorce or corollary relief proceeding in the superior courts would ensure a more complete adversarial debate: paras. 14-16.

en concluant qu’il est loisible aux cours supérieures des provinces de se prononcer dans les instances relevant de la *Loi sur le divorce* sur la légalité des Lignes directrices et de refuser de les appliquer si elles sont jugées *ultra vires* » : par. 7 (CanLII). Je suis du même avis.

[33] La jurisprudence de la Cour, que je viens tout juste d’examiner, appuie le principe selon lequel les cours supérieures provinciales peuvent, dans les instances dont elles sont dûment saisies, statuer sur la légalité de la conduite des offices fédéraux si elles doivent le faire pour trancher les allégations qui y sont formulées. Ainsi, dans une instance en droit de la famille dont elles sont dûment saisies, les cours supérieures provinciales peuvent décider que les *Lignes directrices* sont *ultra vires* et refuser de les appliquer si cela est nécessaire pour trancher les questions qui leur sont soumises. Il s’ensuit que la thèse contraire avancée par les appelants à cet égard doit être rejetée et que la prémisse sur laquelle reposent les décisions des cours fédérales de décliner compétence était fondée.

B. *Deuxième question : Les cours fédérales ont-elles commis une erreur en refusant d’instruire la demande de contrôle judiciaire sur le fond?*

(1) Introduction

[34] Les appelants soutiennent que la Cour fédérale a commis une erreur en refusant d’instruire leur demande de contrôle judiciaire.

[35] La Cour fédérale a fondé sa décision discrétionnaire de refuser le contrôle judiciaire principalement sur l’expertise accrue des cours supérieures provinciales en droit de la famille. La Cour d’appel fédérale a confirmé cette décision et invoqué d’autres facteurs à l’appui. Elle a estimé que l’invalidation des *Lignes directrices* aurait des conséquences incertaines sur les affaires de droit de la famille ne relevant pas de la *Loi sur le divorce*, mais auxquelles les *Lignes directrices* s’appliquent en raison des lois et pratiques provinciales, et que s’adresser aux cours supérieures pour qu’elles tranchent ces questions dans le contexte d’une procédure de divorce ou de mesures accessoires garantirait un débat contradictoire plus complet : par. 14-16.

[36] The appellants submit that the federal courts erred because the possibility of challenging the *Guidelines* in the context of child support proceedings in the provincial superior courts is a remedy that is neither adequate nor truly “alternative” for several reasons. Before turning to those submissions in detail, however, it will be helpful to establish the legal framework within which this issue must be decided.

(2) Legal Principles

(a) *The Discretionary Nature of Judicial Review and Declaratory Relief*

[37] Judicial review by way of the old prerogative writs has always been understood to be discretionary. This means that even if the applicant makes out a case for review on the merits, the reviewing court has an overriding discretion to refuse relief: see, e.g., D. J. Mullan, “The Discretionary Nature of Judicial Review”, in R. J. Sharpe and K. Roach, eds., *Taking Remedies Seriously: 2009* (2010), 420, at p. 421; *Harelkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561, at p. 575; D. P. Jones and A. S. de Villars, *Principles of Administrative Law* (6th ed. 2014), at pp. 686-87; Brown and Evans, at topic 3:1100. Declarations of right, whether sought in judicial review proceedings or in actions, are similarly a discretionary remedy: “. . . the broadest judicial discretion may be exercised in determining whether a case is one in which declaratory relief ought to be awarded” (Dickson C.J. in *Canada (Auditor General) v. Canada (Minister of Energy, Mines and Resources)*, [1989] 2 S.C.R. 49, at p. 90, citing S. A. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action* (4th ed. 1980), at p. 513).

[38] The discretionary nature of judicial review and declaratory relief is continued by the judicial review provisions of the Act. This is underlined both by the reference in s. 18 to the traditional prerogative writs and other administrative law remedies

[36] Les appelants soutiennent que les cours fédérales ont fait erreur car la possibilité de contester les *Lignes directrices* dans le contexte d’un recours en matière de pension alimentaire pour enfant intenté devant les cours supérieures provinciales constitue un recours qui n’est ni adéquat ni vraiment « subsidiaire », et ce, pour plusieurs raisons. Avant d’examiner ces raisons en détail, cependant, il est utile d’établir le cadre juridique dans lequel la question doit être tranchée.

(2) Principes juridiques

a) *La nature discrétionnaire du contrôle judiciaire et du jugement déclaratoire*

[37] Le contrôle judiciaire effectué au moyen des anciens brevets de prérogative a toujours été considéré comme étant discrétionnaire. Cela signifie que, même si le demandeur établit le bien-fondé de sa demande de contrôle judiciaire, la cour de révision dispose du pouvoir discrétionnaire prépondérant de refuser d’accorder la réparation demandée : voir, p. ex., D. J. Mullan, « The Discretionary Nature of Judicial Review », dans R. J. Sharpe et K. Roach, dir., *Les recours et les mesures de redressement : une affaire sérieuse — 2009* (2010), 420, p. 421; *Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561, p. 575; D. P. Jones et A. S. de Villars, *Principles of Administrative Law* (6^e éd. 2014), p. 686-687; Brown et Evans, thème 3:1100. Les déclarations de droit, qu’elles soient sollicitées au moyen d’une demande de contrôle judiciaire ou d’une action, sont également des réparations discrétionnaires : [TRADUCTION] « . . . les tribunaux ont la plus grande discrétion pour décider s’il s’agit d’une affaire où le jugement déclaratoire demandé devrait être accordé » (le juge en chef Dickson dans *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l’Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989] 2 R.C.S. 49, p. 90, citant S. A. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action* (4^e éd. 1980), p. 513).

[38] La nature discrétionnaire du contrôle judiciaire et du jugement déclaratoire est maintenue par les dispositions de la Loi en matière de contrôle judiciaire. Cela ressort autant de la mention à l’art. 18 des brevets de prérogative traditionnels et autres recours

which have always been considered discretionary and by the use of permissive rather than mandatory language in relation to when relief may be granted. Section 18.1(3) provides that “[o]n an application for judicial review, the Federal Court may” make certain orders in the nature of those traditional remedies. This statutory language “preserves the traditionally discretionary nature of judicial review. As a result, judges of the Federal Court . . . have discretion in determining whether judicial review should be undertaken”: *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3, at para. 31; *TeleZone*, at para. 56.

[39] The fact that undertaking judicial review is discretionary means that the Federal Court judge’s exercise of that discretion is entitled to deference on appeal. As this Court noted in *Matsqui*, an appellate court “must defer to the judge’s exercise of . . . discretion and must not interfere with it merely on the ground that the members of the appellate court would have exercised the discretion differently”: para. 39, quoting Lord Diplock in *Hadmor Productions Ltd. v. Hamilton*, [1982] 1 All E.R. 1042, at p. 1046.

(b) *Alternative Relief*

[40] One of the discretionary grounds for refusing to undertake judicial review is that there is an adequate alternative. The leading case is *Harelkin*, in which a student alleged that a university committee made a decision that violated his procedural rights. There was a right of appeal to the university’s senate, but instead of pursuing it, the student applied for judicial review. This Court held that the judge at first instance had erred in entertaining the judicial review application because he failed to exercise his discretion on relevant grounds: he did not consider whether the internal appeal process was an adequate alternative remedy that was capable of curing the denial of natural justice of which the student complained.

de droit administratif, lesquels ont toujours été qualifiés de discrétionnaires, que du libellé permissif plutôt qu’impératif employé quant aux circonstances dans lesquelles la réparation demandée peut être accordée. Le paragraphe 18.1(3) dispose que « [s]ur présentation d’une demande de contrôle judiciaire, la Cour fédérale peut » rendre certaines ordonnances de la nature visée par ces réparations traditionnelles. Ce libellé « conserve la nature discrétionnaire traditionnelle du contrôle judiciaire. En conséquence, les juges de la [. . .] Cour fédérale [. . .] jouissent d’un pouvoir discrétionnaire pour déterminer s’il y a lieu à contrôle judiciaire » : *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3, par. 31; *TeleZone*, par. 56.

[39] Le caractère discrétionnaire de la décision de procéder à un contrôle judiciaire signifie que l’exercice de ce pouvoir par le juge de la Cour fédérale commande la déférence en appel. Comme la Cour l’a fait observer dans l’arrêt *Matsqui*, une cour d’appel [TRADUCTION] « doit déférer à la décision prise par le juge dans l’exercice d[’un] pouvoir discrétionnaire et ne doit pas modifier cette décision simplement parce que ses membres auraient exercé le pouvoir discrétionnaire différemment » : par. 39, citant lord Diplock dans *Hadmor Productions Ltd. c. Hamilton*, [1982] 1 All E.R. 1042, p. 1046.

b) *Autre recours*

[40] L’un des motifs discrétionnaires pouvant fonder le refus de procéder à un contrôle judiciaire est l’existence d’une solution de rechange adéquate. L’arrêt de principe à cet égard est *Harelkin*. Dans cette affaire, un étudiant alléguait qu’un comité de l’université avait pris une décision qui violait ses droits procéduraux. L’étudiant pouvait interjeter appel de cette décision au sénat de l’université, mais au lieu de se prévaloir de ce droit, il a présenté une demande de contrôle judiciaire. La Cour a conclu que le juge de première instance avait commis une erreur en instruisant la demande de contrôle judiciaire parce qu’il n’avait pas exercé son pouvoir discrétionnaire pour des motifs pertinents : il ne s’était pas demandé si le processus d’appel interne constituait un autre recours adéquat qui aurait permis de remédier au déni de justice naturelle dont se plaignait l’étudiant.

[41] The Court has applied similar reasoning in a number of cases to dismiss applications for judicial review. For example, in *Matsqui*, the Court upheld the decision of the Federal Court to decline to hear Canadian Pacific's application for judicial review because it could have pursued an appeal procedure established by the Matsqui Band. In *Canada (Auditor General)*, the Court refused judicial review to the Auditor General to challenge a denial of access to information because a political remedy — reporting to the House of Commons any refusals to comply with requests for information — was an adequate alternative remedy.

[42] The cases identify a number of considerations relevant to deciding whether an alternative remedy or forum is adequate so as to justify a discretionary refusal to hear a judicial review application. These considerations include the convenience of the alternative remedy; the nature of the error alleged; the nature of the other forum which could deal with the issue, including its remedial capacity; the existence of adequate and effective recourse in the forum in which litigation is already taking place; expeditiousness; the relative expertise of the alternative decision-maker; economical use of judicial resources; and cost: *Matsqui*, at para. 37; *C.B. Powell Limited v. Canada (Border Services Agency)*, 2010 FCA 61, [2011] 2 F.C.R. 332, at para. 31; Mullan, at pp. 430-31; Brown and Evans, at topics 3:2110 and 3:2330; *Harelkin*, at p. 588. In order for an alternative forum or remedy to be adequate, neither the process nor the remedy need be identical to those available on judicial review. As Brown and Evans put it, “in each context the reviewing court applies the same basic test: is the alternative remedy adequate in all the circumstances to address the applicant's grievance?": topic 3:2100 (emphasis added).

[43] The categories of relevant factors are not closed, as it is for courts to identify and balance the relevant factors in the context of a particular case: *Matsqui*, at paras. 36-37, citing *Canada (Auditor General)*, at p. 96. Assessing whether there is an

[41] La Cour a appliqué plusieurs fois un raisonnement semblable pour rejeter des demandes de contrôle judiciaire. Dans *Matsqui*, par exemple, la Cour a confirmé la décision de la Cour fédérale de refuser d'entendre la demande de contrôle judiciaire présentée par le Canadien Pacifique parce que celui-ci aurait pu se prévaloir de la procédure d'appel établie par la bande de Matsqui. Dans *Canada (Vérificateur général)*, la Cour a refusé au vérificateur général la possibilité de recourir au contrôle judiciaire pour contester un refus d'accès à de l'information, parce qu'un recours politique — faire rapport à la Chambre des communes de tout refus d'accéder à une demande de renseignement — constituait un autre recours adéquat.

[42] Ces arrêts énoncent un certain nombre de considérations pertinentes pour décider s'il existe un autre recours ou tribunal approprié qui justifierait le refus discrétionnaire d'entendre une demande de contrôle judiciaire, notamment la commodité de l'autre recours, la nature de l'erreur alléguée, la nature de l'autre tribunal qui pourrait statuer sur la question et sa faculté d'accorder une réparation, l'existence d'un recours adéquat et efficace devant le tribunal déjà saisi du litige, la célérité, l'expertise relative de l'autre décideur, l'utilisation économique des ressources judiciaires et les coûts : *Matsqui*, par. 37; *C.B. Powell Limited c. Canada (Agence des services frontaliers)*, 2010 CAF 61, [2011] 2 R.C.F. 332, par. 31; Mullan, p. 430-431; Brown et Evans, thèmes 3:2110 et 3:2330; *Harelkin*, p. 588. Pour qu'une autre réparation ou un autre tribunal soit adéquat, il n'est pas nécessaire que la procédure ou la réparation soit identique à celle que permet d'obtenir le contrôle judiciaire. Comme le disent Brown et Evans, [TRADUCTION] « dans chaque cas, la cour de révision applique le même critère fondamental : l'autre recours permet-il en toutes circonstances de trancher le grief du demandeur? » : thème 3:2110 (je souligne).

[43] La liste des facteurs pertinents n'est pas limitée, car il appartient aux cours de justice de les cerner et de les soupeser dans le contexte d'une affaire donnée : *Matsqui*, par. 36-37, citant *Canada (Vérificateur général)*, p. 96. Il ne s'agit donc pas,

adequate alternative remedy, therefore, is not a matter of following a checklist focused on the similarities and differences between the potentially available remedies. The inquiry is broader than that. The court should consider not only the available alternative, but also the suitability and appropriateness of judicial review in the circumstances. In short, the question is not simply whether some other remedy is adequate, but also whether judicial review is appropriate. Ultimately, this calls for a type of balance of convenience analysis: *Khosa*, at para. 36; *TeleZone*, at para. 56. As Dickson C.J. put it on behalf of the Court: “Inquiring into the adequacy of the alternative remedy is at one and the same time an inquiry into whether discretion to grant the judicial review remedy should be exercised. It is for the courts to isolate and balance the factors which are relevant . . .” (*Canada (Auditor General)*, at p. 96).

[44] This balancing exercise should take account of the purposes and policy considerations underpinning the legislative scheme in issue: see, e.g., *Matsqui*, at paras. 41-46; *Harelkin*, at p. 595. David Mullan captured the breadth of the inquiry well:

While discretionary reasons for denial of relief are many, what most have in common is a concern for balancing the rights of affected individuals against the imperatives of the process under review. In particular, the courts focus on the question of whether the application for relief is appropriately respectful of the statutory framework within which that application is taken and the normal processes provided by that framework and the common law for challenging administrative action. Where the application is unnecessarily disruptive of normal processes . . . the courts will generally deny relief. [Emphasis added; p. 447.]

[45] The factors to be considered in exercising this discretion cannot be reduced to a checklist or a statement of general rules. All relevant factors, considered in the context of the particular case, should be taken into account.

pour déterminer s’il existe un autre recours approprié, de suivre une liste de vérification axée sur les similitudes et les différences entre les recours potentiels. L’examen auquel il faut se livrer est encore plus poussé. La cour doit tenir compte non seulement de l’autre recours disponible, mais aussi de la pertinence et du caractère opportun du contrôle judiciaire dans les circonstances. Bref, la question ne consiste pas simplement à décider si quelque autre recours est adéquat, mais également s’il convient de recourir au contrôle judiciaire. En définitive, cela requiert une analyse du type de la prépondérance des inconvénients : *Khosa*, par. 36; *TeleZone*, par. 56. Comme l’a dit le juge en chef Dickson au nom de la Cour : « Se demander si l’autre recours disponible est approprié équivaut à examiner l’opportunité d’exercer le pouvoir discrétionnaire d’accorder le contrôle judiciaire recherché. C’est aux tribunaux qu’il appartient d’identifier et de mettre en équilibre les facteurs applicables . . . » (*Canada (Vérificateur général)*, p. 96).

[44] Cette mise en balance devrait prendre en compte les objectifs et les considérations de principe qui sous-tendent le régime législatif en cause : voir, p. ex., *Matsqui*, par. 41-46; *Harelkin*, p. 595. David Mullan a bien saisi la portée de l’analyse :

[TRADUCTION] Bien que les motifs discrétionnaires pouvant fonder le refus d’accorder une réparation soient nombreux, la plupart ont en commun de viser l’atteinte d’un équilibre entre les droits des personnes touchées et les impératifs du processus à l’examen. En particulier, les tribunaux se concentrent sur la question de savoir si la demande de réparation respecte comme il se doit le régime législatif dans le cadre duquel elle est présentée et le processus habituel de contestation de la mesure administrative établi par ce régime et la common law. Si la demande s’écarte inutilement du processus habituel [. . .] les tribunaux refuseront en général la réparation demandée. [Je souligne; p. 447.]

[45] Les facteurs dont il faut tenir compte dans l’exercice de ce pouvoir discrétionnaire ne sauraient être réduits à une liste de contrôle ou à un énoncé de règles générales. Tous les facteurs pertinents, situés dans le contexte de l’affaire en cause, doivent être pris en considération.

(3) Analysis of the Appellants' Position

[46] The Federal Court exercised its discretion not to hear the judicial review application because Parliament has granted virtually exclusive jurisdiction over the *Divorce Act* to the provincial superior courts and, by virtue of their expertise in child support matters, those courts are “better placed” than the Federal Court to deal with the validity of the *Guidelines*: para. 61. The Federal Court of Appeal essentially adopted this reasoning and further supported it by noting that appellate courts would “significantly benefit from the practical expertise that provincial superior courts have with such matters and from the additional arguments provided by the spouse seeking support as well as those of the AGC if he chose to intervene”: para. 16. These considerations are appropriately concerned more with the unsuitability of judicial review in the Federal Court in this case than with the narrower question of whether a remedy comparable to that sought by the appellants is available elsewhere. In my opinion, judicial review in the Federal Court is manifestly inappropriate here and that court reasonably exercised its discretion not to engage in it.

[47] At its core, the appellants' claim is that they are entitled to a ruling on the legality of the *Guidelines*. They say that they are seeking a purely public law remedy which they can only obtain in the Federal Court and they do not seek, or want, any other remedy. This claim is founded on three flawed propositions that also undermine the appellants' more specific submissions.

[48] First, the appellants' position that they are entitled to a ruling on the legality of the *Guidelines* through a judicial review is fundamentally at odds with the discretionary nature of judicial review and with the broad grounds on which that discretion may be exercised. As Brown and Evans put it, “the discretionary nature of [judicial review] reflects the fact that unlike private law, its orientation is not,

(3) Analyse de la thèse des appelants

[46] La Cour fédérale a exercé son pouvoir discrétionnaire de ne pas instruire la demande de contrôle judiciaire parce que le législateur a accordé aux cours supérieures provinciales une compétence presque exclusive à l'égard de la *Loi sur le divorce*, et qu'en raison de leur expertise dans le domaine des pensions alimentaires pour enfants, ces cours sont « mieux placée[s] » que la Cour fédérale pour statuer sur la validité des *Lignes directrices* : par. 61 (CanLII). La Cour d'appel fédérale a adopté essentiellement ce raisonnement et l'a étoffé en précisant que les cours d'appel « bénéficieraient grandement de l'expérience pratique qu'ont les cours supérieures des provinces dans ces affaires et des arguments supplémentaires invoqués par l'époux qui demande la pension alimentaire pour enfant ainsi que ceux avancés par le PGC s'il décide d'intervenir » : par. 16. Ces considérations touchent davantage au caractère inopportun d'un contrôle judiciaire en Cour fédérale dans la présente affaire qu'à la simple question de savoir s'il est possible pour les appelants d'obtenir ailleurs une réparation comparable à celle qu'ils demandent. À mon avis, il est manifestement inapproprié en l'espèce de s'adresser à la Cour fédérale par voie de contrôle judiciaire et cette cour a raisonnablement exercé son pouvoir discrétionnaire de ne pas procéder au contrôle judiciaire.

[47] Les appelants font valoir pour l'essentiel qu'ils ont droit à ce qu'il soit statué sur la légalité des *Lignes directrices*. Ils affirment demander une pure réparation de droit public qu'ils ne peuvent obtenir qu'en Cour fédérale et ne pas réclamer ni vouloir une autre réparation. Cette prétention est fondée sur trois propositions erronées qui minent également les observations plus précises des appelants.

[48] Premièrement, la thèse des appelants, selon laquelle ils ont droit à ce qu'il soit statué sur la légalité des *Lignes directrices* par voie de contrôle judiciaire, est fondamentalement incompatible avec la nature discrétionnaire du contrôle judiciaire et avec les motifs généraux pour lesquels ce pouvoir peut être exercé. Comme le disent Brown et Evans, [TRA-
DUCTION] « la nature discrétionnaire [du contrôle

and never has been, directed exclusively to vindicating the rights of individuals”: topic 3:1100. The appellants thus do not have a right to have the Federal Court rule on the legality of the *Guidelines*; the Federal Court has a discretion to do so, which it has decided not to exercise.

[49] Second, the appellants’ position that the alternative is not adequate because it does not provide identical procedures or relief cannot be accepted. The appellants’ arguments focus too narrowly on how challenging the *Guidelines* in the context of family law litigation in the provincial superior courts will not provide everything that might be available to them on judicial review. Exercising the discretion to decline judicial review jurisdiction requires the court to take a broader view. The court should consider such factors as the appropriateness of judicial review in the particular context and, as Mullan put it, whether judicial review is “appropriately respectful” of the statutory framework and of the “normal processes” for which it provides.

[50] In short, the analysis cannot simply look at the alleged advantages of judicial review from the appellants’ perspective so that they can make their point, but also must engage with the more fundamental question of how judicial review interacts with the operation of the *Guidelines* in family law litigation in the provincial courts. When this is done, the conclusion is that the appellants’ position is misconceived.

[51] The *Guidelines* operate and play a central role within a complex area of law, governed by the *Divorce Act*. Parliament has entrusted, for practical purposes, this entire area of law to the provincial superior courts. Having done so, it would be curious, to say the least, if the legality of a central aspect of that regime were to be finally decided by the

judiciaire] témoigne du fait que, contrairement au droit privé, il n’est pas et n’a jamais été axé exclusivement sur la défense des droits des particuliers » : thème 3:1100. Les appelants n’ont donc pas droit à ce que la Cour fédérale statue sur la légalité des *Lignes directrices*; la Cour fédérale a ce pouvoir discrétionnaire et a décidé de ne pas l’exercer.

[49] Deuxièmement, on ne saurait retenir la thèse des appelants que la solution de rechange n’est pas adéquate parce qu’elle ne débouche pas sur une procédure ou une réparation identique à celle qu’ils demandent. L’argumentation des appelants est trop axée sur la démonstration du fait qu’en contestant les *Lignes directrices* dans le cadre d’un litige en matière familiale devant les cours supérieures provinciales, ils ne pourraient obtenir tout ce que peut leur offrir le contrôle judiciaire. L’exercice du pouvoir discrétionnaire pour décliner compétence en matière de contrôle judiciaire exige de la cour qu’elle aborde la question plus largement. Elle doit tenir compte de facteurs tels que le caractère opportun d’un contrôle judiciaire dans le contexte particulier de l’affaire et, comme le dit Mullan, de la question de savoir si le contrôle judiciaire [TRADUCTION] « respecte comme il se doit » le cadre législatif en cause et le « processus habituel » qu’il établit.

[50] En résumé, l’analyse ne saurait porter uniquement sur les prétendus avantages d’un contrôle judiciaire du point de vue des appelants, de sorte qu’il leur soit possible d’établir le bien-fondé de leur thèse; elle doit aussi traiter de la question encore plus fondamentale de savoir comment le contrôle judiciaire interagit avec l’application des *Lignes directrices* dans les litiges en matière familiale devant les cours provinciales. À l’issue de cette analyse, force est de conclure que la thèse des appelants est mal fondée.

[51] Les *Lignes directrices* s’appliquent à un domaine complexe du droit, régi par la *Loi sur le divorce*, où elles jouent un rôle capital. Le législateur a confié dans les faits tout ce domaine du droit aux cours supérieures provinciales. Ainsi, il serait pour le moins curieux que les cours fédérales, à qui la législation fédérale n’accorde pratiquement aucune

federal courts, which, as a result of federal legislation, have virtually no jurisdiction with respect to family law matters. The appellants' judicial review proceedings are thus deeply inconsistent with fundamental parliamentary choices about where important family law issues will be determined.

[52] Third, the appellants' position that obtaining a ruling in the Federal Court would be more efficient than a proliferation of rulings in the various provincial superior courts in individual family law proceedings cannot be accepted. The appellants submit that the alternative remedy of litigation in the provincial superior courts is inefficient and would give rise to multiple proceedings, undermining judicial economy. This is simply not the case.

[53] The appellants' position overlooks the fact that a ruling of the Federal Court on this issue would not be binding on any provincial superior court. Thus, regardless of what the Federal Court might decide, before the ruling could have any practical effect, the issue would have to be re-litigated in the superior courts, or, alternatively, litigated up to this Court. Even if there were a binding ruling that the *Guidelines* were unlawful, a proliferation of litigation would be inevitable. It would be for the provincial courts to decide the impact of the illegality of the *Guidelines* on particular support orders and that could only be done in the context of a multitude of individual cases. A further complexity arises from the fact that all provinces and territories except Quebec have adopted child support guidelines that are very similar to the *Guidelines* and use the federal child support tables. Those provincial laws are not subject to the appellants' challenge and yet might well be affected by it. These practical considerations significantly undermine the appellants' position that a single judicial review proceeding would resolve the main issue more efficiently.

compétence en matière de droit de la famille, statuent de manière définitive sur la légalité d'un aspect primordial de ce régime. La demande de contrôle judiciaire des appelants est donc profondément incompatible avec les choix fondamentaux du législateur quant à la juridiction compétente pour instruire les questions importantes de droit de la famille.

[52] Troisièmement, on ne peut retenir la thèse des appelants qu'il vaut mieux, pour des raisons d'efficacité, obtenir une décision de la Cour fédérale plutôt qu'une multitude de décisions des différentes cours supérieures provinciales dans le cadre de recours individuels en matière familiale. Les appelants font valoir que le recours subsidiaire consistant à s'adresser à ces cours est inefficace et donnerait lieu à de multiples instances, ce qui nuirait à l'économie des ressources judiciaires. Ce n'est tout simplement pas le cas.

[53] La thèse des appelants néglige le fait qu'aucune cour supérieure provinciale ne serait liée par une décision de la Cour fédérale sur cette question. Ainsi, peu importe la décision que pourrait rendre la Cour fédérale, la question devrait être soumise à nouveau aux cours supérieures avant que cette décision puisse avoir quelque effet pratique ou elle pourrait aussi aboutir à notre Cour. Même si la décision suivant laquelle les *Lignes directrices* sont illégales était contraignante, il y aurait inévitablement prolifération des instances. Il appartiendrait aux cours provinciales de décider de l'incidence que l'illégalité des *Lignes directrices* aurait sur certaines ordonnances alimentaires et elles ne pourraient le faire que dans le contexte d'une multitude d'affaires individuelles. Une autre difficulté découle du fait que toutes les provinces, sauf le Québec, et tous les territoires ont adopté des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants qui sont très semblables aux *Lignes directrices* et qui appliquent les tables fédérales en la matière. La contestation des appelants ne vise pas ces lois provinciales et, pourtant, elle pourrait bien avoir une incidence sur elles. Ces considérations d'ordre pratique minent sérieusement l'argument des appelants selon lequel un seul recours en contrôle judiciaire permettrait de résoudre plus efficacement la question principale.

[54] In light of these considerations, arguments based on the efficiency of judicial review in the Federal Court do not persuade. They are disconnected from both the practical realities and the potential impact of these proceedings.

[55] I turn to the appellants' remaining specific submissions. They submit that a child support proceeding is not available for some of the appellants and is not appropriate for others. Mark Auer, Vladimir Auer and Iwona Auer-Grzesiak have no alternative way of addressing the impact they allege that the *Guidelines* have on them, in part because children cannot bring a child support application and thus cannot raise the validity of the *Guidelines* in that context. George Connon is not a party to proceedings under the *Divorce Act* and would rather not initiate adversarial proceedings to access the alternative remedy: his complaint is against the Governor General in Council, not his wife.

[56] These submissions refer to factors that, while often strengthening the case for engaging in judicial review, cannot reasonably be thought to be entitled to much weight in the circumstances of this case. While the appellants say that the impact of the *Guidelines* on spouses and children from other marriages can only be addressed in judicial review proceedings, this must be considered in light of the fact that the appellants' judicial review proceedings exclude direct adversarial participation by other directly affected parties: spouses and former spouses seeking child support orders or variations of them under the *Divorce Act*. As the Federal Court of Appeal pointed out, adjudicating the issue in the context of *Divorce Act* or child support proceedings would ensure full participation of these parties. This is at least as important a consideration as giving the appellants an opportunity to try to make their point that the *Guidelines* are unlawful. I agree with the Federal Court of Appeal that while having the legality of the *Guidelines* determined in a single proceeding in the Federal Court might weigh in favour of the Federal Court hearing the application, it does

[54] Vu ces considérations, les arguments fondés sur l'efficacité d'un contrôle judiciaire en Cour fédérale ne sont pas convaincants. Ils ne tiennent compte ni des réalités pratiques ni des répercussions potentielles de ce recours.

[55] J'examinerai maintenant les autres arguments précis des appelants. Ils font valoir que certains d'entre eux ne peuvent tenter de recours visant une pension alimentaire pour enfant et que ce recours ne convient pas aux autres. Mark Auer, Vladimir Auer et Iwona Auer-Grzesiak ne disposent d'aucun autre moyen de faire corriger l'effet que les *Lignes directrices* auraient sur eux, notamment parce que les enfants ne peuvent demander des aliments en leur faveur et ne peuvent donc soulever la question de la validité des *Lignes directrices* dans ce contexte. George Connon n'est pas partie à une instance fondée sur la *Loi sur le divorce* et préfère ne pas engager de procédure contradictoire pour pouvoir obtenir l'autre réparation : sa plainte vise le gouverneur en conseil, non son épouse.

[56] Ces arguments font état de facteurs qui, même s'ils plaident souvent en faveur du contrôle judiciaire, ne peuvent raisonnablement être considérés comme ayant beaucoup de poids dans les circonstances de l'espèce. Bien que les appelants affirment que seule la procédure de contrôle judiciaire permet d'examiner l'incidence des *Lignes directrices* sur les époux et les enfants issus d'autres mariages, il convient de tenir compte du fait que le recours en contrôle judiciaire exercé par les appelants exclut toute participation contradictoire des autres parties directement touchées : les époux et les anciens époux qui cherchent à obtenir ou à faire modifier une ordonnance alimentaire pour enfant en vertu de la *Loi sur le divorce*. Comme l'a souligné la Cour d'appel fédérale, statuer sur la question dans le contexte d'une instance relevant de la *Loi sur le divorce* ou en matière de pension alimentaire pour enfant garantirait la participation entière de ces parties. Il s'agit là d'une considération à tout le moins aussi importante que la possibilité pour les appelants de tenter d'établir le bien-fondé de leur thèse que les *Lignes directrices* sont illégales. Je conviens avec la Cour d'appel

not outweigh the factors that favour declining jurisdiction. Moreover, as I discussed earlier, the touted advantages are largely illusory.

[57] The appellants take exception to the Federal Court and the Federal Court of Appeal concluding that the interest of the payor applicants was to seek a downward variation in the amount of child support that they are paying. Counsel for the appellants emphasized during oral argument that this is not the relief sought in the judicial review application, that it is not the appellants' characterization of the case and that even if successful in their judicial review application, there would be no immediate effect on most of the child support arrangements that underlie this case. Taking this submission at face value, the appellants seek to engage the discretionary judicial review jurisdiction of the Federal Court in an area outside its core institutional expertise in order to achieve "no immediate effect" for themselves. This consideration, in my respectful view, strengthens not weakens the case for declining to engage in judicial review in this case.

[58] The appellants also submit that they seek a declaration of invalidity; the "alternative" would give them something else entirely, which they do not want. Quoting *TeleZone*, at para. 19, they say that "[a]ccess to justice requires that the claimant be permitted to pursue its chosen remedy directly": A.F., at para. 145. The provincial superior courts do not, as required by *TeleZone*, have jurisdiction over the order sought. The appellants maintain that the alternative remedy in the provincial superior courts does not comply with the principle of rule of law. It would not provide instructions to the Governor in Council or permit the appellants to determine whether the *Guidelines* are properly enacted. In my respectful

fédérale que, même si le fait de recourir à la Cour fédérale pour qu'elle décide de la légalité des *Lignes directrices* dans une seule instance milite peut-être en faveur de l'instruction de la demande par cette cour, pareille éventualité ne l'emporte pas sur les facteurs qui étayaient la décision de décliner compétence. De plus, comme je l'ai déjà expliqué, les avantages allégués sont en grande partie illusoire.

[57] Les appelants s'inscrivent en faux contre la conclusion de la Cour fédérale et de la Cour d'appel fédérale que l'intérêt des demandeurs payeurs consistait à viser la réduction de la pension alimentaire pour enfant qu'ils doivent verser. L'avocat des appelants a souligné en plaidoirie qu'il ne s'agit pas de la réparation sollicitée dans la demande de contrôle judiciaire, que les appelants ne qualifient pas ainsi la présente espèce et que, même si leur demande de contrôle judiciaire était accueillie, cette décision n'aurait pas d'effet immédiat sur la plupart des ententes relatives à une pension alimentaire pour enfant qui sous-tendent la présente affaire. Tenant pour acquis le bien-fondé de cette observation, les appelants cherchent à faire intervenir le pouvoir discrétionnaire de contrôle judiciaire de la Cour fédérale dans un domaine qui dépasse son expertise institutionnelle fondamentale afin qu'il n'y ait [TRADUCTION] « aucun effet immédiat » sur eux. À mon humble avis, cette considération plaide en faveur plutôt qu'à l'encontre du refus de procéder au contrôle judiciaire en l'espèce.

[58] Les appelants ajoutent qu'ils cherchent à obtenir une déclaration d'invalidité; l'« autre » recours leur offrirait quelque chose tout à fait différent, dont ils ne veulent pas. Citant le par. 19 de l'arrêt *TeleZone*, ils affirment que « [l']accès à la justice exige que le demandeur puisse exercer directement le recours qu'il a choisi » : m.a., par. 145. Les cours supérieures provinciales n'ont pas compétence, contrairement à ce qu'exige l'arrêt *TeleZone*, pour rendre l'ordonnance sollicitée. Toujours selon eux, le recours intenté devant les cours provinciales supérieures ne respecte pas le principe de la primauté du droit. Il ne permet pas de donner des directives au gouverneur en conseil ni de déterminer si les

view, these submissions do not identify any reviewable error on the part of the Federal Court.

[59] As I discussed earlier, the remedy available in an alternative forum need not be the claimant's preferred remedy or identical to that which the claimant seeks by way of judicial review. As the Court affirmed in *Matsqui*, at para. 37, and *Harelkin*, at p. 588, the remedial capacity of the alternative decision-maker is only one factor to consider in assessing adequacy. Thus, assuming (as the parties did before us) that the provincial superior courts cannot grant the remedy of a declaration of invalidity, this factor is relevant but not decisive. As for the contention that denying access to judicial review is contrary to the principle of the rule of law, I have already explained that the appellants do not have a right to require the Federal Court to engage in judicial review. Moreover, there is ample opportunity for the legality of the *Guidelines* to be challenged in family law litigation to which their operation is directly relevant.

[60] The appellants further submit that the courts below misunderstood the expertise engaged by these proceedings, as they assumed that this was a family law case. According to the appellants, this case requires administrative, not family law, expertise because the question is whether the legislation authorizes the making of these *Guidelines*. I respectfully disagree.

[61] The appellants request a judicial determination of, among other things, whether the *Guidelines* are based, as they are required to be by s. 26.1(2) of the *Divorce Act*, on the principle "that spouses have a joint financial obligation to maintain the children of the marriage in accordance with their relative abilities to contribute to the performance of that obligation": see A.F., at paras. 12-13. Making that determination will inevitably engage family law expertise

Lignes directrices ont été dûment adoptées. À mon humble avis, ces arguments ne font ressortir aucune erreur susceptible de révision de la part de la Cour fédérale.

[59] Comme je l'ai déjà mentionné, il n'est pas nécessaire que la réparation susceptible d'être accordée par un autre tribunal soit celle privilégiée par le demandeur ou la même que le demandeur cherche à obtenir par voie de contrôle judiciaire. Ainsi que l'a confirmé la Cour dans *Matsqui*, par. 37, et dans *Harelkin*, p. 588, la faculté de l'autre décideur d'accorder une réparation n'est qu'un des facteurs à prendre en considération pour juger du caractère adéquat de la réparation. Donc, à supposer (comme les parties l'ont fait devant nous) que les cours supérieures provinciales ne peuvent prononcer de déclaration d'invalidité, ce facteur est pertinent, mais non décisif. Quant à la prétention voulant que l'interdiction de recourir au contrôle judiciaire soit contraire au principe de la primauté du droit, j'ai déjà expliqué que les appelants n'ont pas le droit d'exiger de la Cour fédérale qu'elle procède à un contrôle judiciaire. Par ailleurs, il est tout à fait possible de contester la légalité des *Lignes directrices* dans le cadre d'un litige en matière familiale où leur application est directement en cause.

[60] Les appelants soutiennent en outre que les juridictions inférieures ont mal saisi le genre d'expertise nécessaire en l'espèce, car elles ont tenu pour acquis qu'il s'agissait d'une affaire de droit de la famille. Selon eux, la présente affaire requiert une expertise en droit administratif, non en droit de la famille, parce qu'il s'agit de déterminer si la loi autorise l'établissement des *Lignes directrices*. Soit dit en tout respect, je ne suis pas d'accord.

[61] Les appelants demandent aux tribunaux de décider, entre autres choses, si les *Lignes directrices* sont fondées, comme l'exige le par. 26.1(2) de la *Loi sur le divorce*, sur le principe « que l'obligation financière de subvenir aux besoins des enfants à charge est commune aux époux et qu'elle est répartie entre eux selon leurs ressources respectives permettant de remplir cette obligation » : voir m.a., par. 12-13. Cette décision requiert forcément une

in relation to, among other things, the nature and extent of the obligation “to maintain” children and how the “relative abilities” of parents to do so should be assessed. The provincial superior courts deal day in and day out with disputes in the context of marital breakdown concerning the needs of children, as well as what custody and support arrangements are in their best interests. They regularly entertain submissions on the suitability of support orders, including setting support for special or extraordinary expenses (s. 7 of the *Guidelines*) and entertaining claims of undue hardship related to payment of support (s. 10 of the *Guidelines*). This subject-matter expertise will properly be brought to bear on the appellants’ contentions. I agree with the following observations of the Federal Court of Appeal:

... the *vires* of the Guidelines should be determined by a court that has developed the particular expertise to properly assess the arguments in their factual context. This is particularly important when one considers the nature of the arguments set out in paragraphs 14 and 15 of the application and the general allegation at paragraph 16 that the Guidelines are unreasonable and manifestly unjust, which involves looking at the impact of the Guidelines and the child support calculation formula on spouses and children in practice. Practical experience is relevant also when one considers that the Guidelines provide significant discretion to the provincial superior courts to depart from the statutory formula. According to the Appellants, such courts in fact rarely exercise that discretion. It would be difficult for the Federal Court to assess the validity of that contention. [para. 13]

(4) Summary

[62] I conclude that the Federal Court did not make any reviewable error in exercising the discretion not to entertain this judicial review application for declaratory relief.

expertise en droit de la famille, notamment pour ce qui est de la nature et de l’étendue de l’obligation « de subvenir aux besoins » des enfants et de l’appréciation des « ressources respectives » des parents leur permettant de remplir cette obligation. Les cours supérieures provinciales sont quotidiennement saisies, dans le contexte de l’échec d’un mariage, de différends concernant les besoins des enfants ou portant sur la question de savoir quels sont les arrangements alimentaires et ceux relatifs à la garde qui sont dans l’intérêt des enfants. Elles entendent régulièrement des observations sur l’opportunité d’une ordonnance alimentaire, y compris sur la fixation d’une somme pour les dépenses spéciales ou extraordinaires (art. 7 des *Lignes directrices*) et sur les difficultés excessives invoquées à propos du paiement d’une pension alimentaire (art. 10 des *Lignes directrices*). L’expertise dans ce domaine sera mise, comme il se doit, à profit pour examiner l’argumentation des appelants. Je souscris aux observations suivantes de la Cour d’appel fédérale :

... une cour qui a acquis l’expertise nécessaire pour bien examiner les arguments dans leur contexte factuel devrait se prononcer sur la légalité des Lignes directrices. Cet aspect est particulièrement important si l’on considère la nature des arguments énumérés aux paragraphes 14 et 15 de la demande et l’affirmation générale qui se trouve au paragraphe 16 selon laquelle les Lignes directrices sont déraisonnables et manifestement injustes, ce qui suppose un examen des répercussions des Lignes directrices et de la formule de calcul de la pension alimentaire pour enfants sur les époux et les enfants. L’expérience pratique est aussi pertinente étant donné que les Lignes directrices confèrent aux cours supérieures des provinces un pouvoir discrétionnaire considérable pour déroger de la formule législative. Selon les appelants, les cours exercent rarement ce pouvoir. Il serait difficile pour la Cour fédérale d’évaluer la validité de cette prétention. [par. 13]

(4) Résumé

[62] Je conclus que la Cour fédérale n’a pas commis d’erreur susceptible de révision en exerçant le pouvoir discrétionnaire de ne pas entendre la demande de contrôle judiciaire visant à obtenir un jugement déclaratoire.

[63] Since writing my reasons, I have had the advantage of reviewing the concurring reasons of my colleagues Abella and Wagner JJ. As they point out, this case was argued on the basis that there was no dispute that the Federal Court has exclusive original jurisdiction to grant judicial review remedies directed against regulations promulgated by the Governor in Council. This assumption by the parties is hardly surprising given this Court's recent decision in *McArthur*, at paras. 2 and 17, aff'g 2008 ONCA 892, 94 O.R. (3d) 19, at para. 94, in which we at least implicitly if not explicitly affirmed that s. 18 of the Act gives the Federal Court exclusive original jurisdiction to issue a prerogative remedy or grant declaratory relief against any federal board, commission or other tribunal on administrative law grounds. My colleagues point to a number of "concerns" about this assumption and raise various possible arguments that might be made to the contrary. As none of these points was argued, I of course will keep an open mind about them. But I do not want my silence on these issues to be understood as indicating that, at least as presently advised, I share the concerns raised by my colleagues.

[64] At this point, it seems to me that the language of the Act conferring "exclusive original jurisdiction" can be taken as a clear and explicit expression of parliamentary intent. Similarly, as presently advised I see no reason to doubt that the Governor in Council, when exercising "jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament" is a "federal board, commission or other tribunal" within the meaning of s. 2 the Act. Further, the Court in *Paul L'Anglais Inc.* distinguished between Federal Court jurisdiction to rule on constitutionality and jurisdiction to engage in judicial review on administrative law grounds. No one questions that s. 18 does not withdraw the authority of the provincial superior courts to grant the traditional administrative law remedies against federal boards, commissions and tribunals on division of powers grounds: see, e.g., *Paul L'Anglais Inc.* at pp. 152-63. But with respect to judicial review on administrative law grounds, the Court expressly confirmed that the Federal Court has

[63] Depuis que j'ai rédigé mes motifs, j'ai eu l'occasion d'examiner les motifs concordants de mes collègues les juges Abella et Wagner. Comme ils le soulignent, les parties en l'espèce ont plaidé en tenant pour acquis qu'il n'était pas contesté que la Cour fédérale a compétence exclusive, en première instance, pour accorder des redressements liés au contrôle judiciaire à l'encontre de règlements pris par le gouverneur en conseil. Cette supposition des parties n'est guère étonnante compte tenu de l'arrêt récent *McArthur*, par. 2 et 17, conf. 2008 ONCA 892, 94 O.R. (3d) 19, par. 94, où notre Cour a confirmé au moins implicitement, voire explicitement, que l'art. 18 de la Loi confère à la Cour fédérale compétence exclusive, en première instance, pour accorder un bref de prérogative ou rendre un jugement déclaratoire contre tout office fédéral sur la base de principes de droit administratif. Mes collègues font état de plusieurs « préoccupations » quant à cette supposition et avancent divers arguments contraires possibles. Puisqu'aucun de ces points n'a été débattu, je garderai, cela va de soi, l'esprit ouvert à leur égard. Je ne souhaite cependant pas que mon silence sur ces questions soit interprété comme indiquant, du moins compte tenu des renseignements à ma disposition, que je partage les préoccupations exprimées par mes collègues.

[64] Il me semble, à ce stade-ci, que les mots de la Loi attribuant une « compétence exclusive, en première instance » peuvent être considérés comme une expression claire et explicite de l'intention du législateur. De même, compte tenu des renseignements à ma disposition, je ne vois aucune raison de douter que le gouverneur en conseil, au moment d'exercer « une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale », est un « office fédéral » au sens de l'art. 2 de la Loi. Qui plus est, la Cour a établi, dans *Paul L'Anglais Inc.*, une distinction entre le pouvoir de la Cour fédérale de statuer sur la constitutionnalité et le pouvoir d'effectuer un contrôle judiciaire sur la base de moyens de droit administratif. Personne ne met en doute que l'art. 18 ne retire pas au cours supérieures provinciales le pouvoir d'octroyer les réparations traditionnelles relevant du droit administratif à l'encontre des offices fédéraux pour des motifs liés au partage des compétences : voir, p. ex., *Paul L'Anglais Inc.*, p. 152-163. Mais en ce qui concerne le contrôle

exclusive original jurisdiction as described in s. 18 of the Act:

In adopting s. 18 of the *Federal Court Act*, . . . Parliament in effect divested the superior courts of the superintending and reforming power over federal agencies and conferred it on the Trial Division of the Federal Court

It is well established that the effect of s. 18 [of the *Federal Court Act*] was to transfer all superintending and reforming power over federal agencies from the superior courts to the Federal Court

. . . Parliament has a perfect right to enact that the superintending and reforming power over federal agencies, acting in the administration of the laws of Canada . . . will be exercised exclusively by the Federal Court, a court created for the better administration of those laws. However, it cannot confer such an exclusive power on the Federal Court when what is involved is no longer the administration of a law of Canada, but the interpretation and application of the Constitution. [pp. 153-54 and 162]

All of these matters are, of course, for another day.

IV. Disposition

[65] I would dismiss the appeal with costs.

The following are the reasons delivered by

[66] ABELLA AND WAGNER JJ. — The provincial superior courts administer the *Divorce Act*, R.S.C. 1985, c. 3 (2nd Supp.), and the *Federal Child Support Guidelines*, SOR/97-175. As the majority states, Parliament has entrusted this entire area of law to the provincial superior courts.

[67] The parties proceeded before us on the assumption that the Federal Court has exclusive jurisdiction to declare invalid all federal regulations

judiciaire effectué sur la base de moyens de droit administratif, la Cour a expressément confirmé que la Cour fédérale possède la compétence exclusive en première instance décrite à l’art. 18 de la Loi :

En adoptant l’art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* [. . .] le Parlement a effectivement retiré le pouvoir de surveillance et de contrôle des cours supérieures sur les organismes fédéraux pour le confier à la Division de première instance de la Cour fédérale

Il est bien établi que par l’effet de cet art. 18 [de la *Loi sur la Cour fédérale*] toute la compétence de surveillance et de contrôle des organismes fédéraux est transférée des cours supérieures à la Cour fédérale. . . .

. . . Le Parlement a parfaitement le droit de décréter que le pouvoir de surveillance et de contrôle des organismes fédéraux agissant dans l’administration des lois du Canada [. . .] sera exercé exclusivement par la Cour fédérale, un tribunal établi pour la meilleure administration de ces lois. Mais il ne peut pas confier un tel pouvoir exclusif à la Cour fédérale lorsqu’il s’agit non plus de l’administration d’une loi du Canada, mais de l’interprétation et de l’application de la Constitution. [p. 153-154 et 162]

Toutes ces questions pourront, bien sûr, être examinées à une autre occasion.

IV. Dispositif

[65] Je suis d’avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Version française des motifs rendus par

[66] LES JUGES ABELLA ET WAGNER — Les cours supérieures provinciales appliquent la *Loi sur le divorce*, L.R.C. 1985, c. 3 (2^e suppl.), ainsi que les *Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants*, DORS/97-175. Comme l’affirment les juges majoritaires, le Parlement a confié à ces tribunaux l’ensemble de ce domaine du droit.

[67] Devant nous, les parties ont tenu pour acquis que la Cour fédérale a compétence exclusive pour déclarer invalides l’ensemble des règlements

promulgated by the Governor in Council. In view of the fact that this issue was not argued, and given its importance, in our respectful view this case should not be seen as categorically endorsing this assumption. Pending argument in another case where the issue is squarely raised, our concerns arise from a number of sources.

[68] First, any derogation from the jurisdiction of the provincial superior courts “requires clear and explicit statutory wording to this effect”: *Ordon Estate v. Grail*, [1998] 3 S.C.R. 437, at para. 46; *Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.*, [2010] 3 S.C.R. 585, at para. 42. A superior court “has jurisdiction to entertain virtually any claim unless that jurisdiction is specifically, unequivocally and constitutionally removed by Parliament”: *Sorbara v. Canada (Attorney General)* (2009), 98 O.R. (3d) 673 (C.A.), at para. 7, leave to appeal refused, [2009] 3 S.C.R. x. It would be possible to argue, in our view, that s. 18 of the *Federal Courts Act*, R.S.C. 1985, c. F-7, does not clearly and unequivocally strip the provincial superior courts of their jurisdiction to declare federal regulations made by the Governor in Council to be invalid on administrative grounds.

[69] In fact, this Court has never held that the Federal Court enjoys the exclusive authority to declare all regulations made by the Governor in Council invalid. Only two appellate courts have endorsed that proposition: *Saskatchewan Wheat Pool v. Canada (Attorney-General)* (1993), 107 D.L.R. (4th) 63 (Sask. C.A.), at pp. 66-69; *Messageries publi-maison ltée v. Société canadienne des postes*, [1996] R.J.Q. 547 (C.A.).

[70] A contrary view was expressed by several others: *Waddell v. Governor in Council* (1981), 30 B.C.L.R. 127 (S.C.), appeal dismissed as academic (1982), 142 D.L.R. (3d) 177 (B.C.C.A.); *Re Williams and Attorney-General for Canada* (1983), 45 O.R. (2d) 291 (H.C.J.); and *British Columbia Milk Marketing Board v. Aquilini*, [1997] B.C.J. No. 843 (S.C.) (QL), rev'd in part on other grounds (1998), 165

adoptés par le gouverneur en conseil. Comme cette question n’a pas été débattue, et compte tenu de son importance, il ne faudrait pas à notre avis considérer en l’espèce que la Cour endosse de façon catégorique cette hypothèse. En attendant que des arguments soient présentés dans une affaire où la question sera soulevée directement, nos préoccupations à cet égard émanent de plusieurs sources.

[68] Premièrement, toute limitation de la compétence des cours supérieures provinciales « doit être énoncée expressément en termes clairs dans la loi » (*Succession Ordon c. Grail*, [1998] 3 R.C.S. 437, par. 46; *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, [2010] 3 R.C.S. 585, par. 42). Une cour supérieure [TRADUCTION] « peut entendre pratiquement toute demande, à moins que le Parlement lui ait retiré expressément, sans équivoque et de façon constitutionnelle cette compétence » (*Sorbara c. Canada (Attorney General)* (2009), 98 O.R. (3d) 673 (C.A.), par. 7, autorisation d’appel refusée, [2009] 3 R.C.S. x). Selon nous, il serait possible de soutenir que l’art. 18 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, c. F-7, ne dépossède pas clairement et sans équivoque les cours supérieures provinciales de leur pouvoir de déclarer invalide pour des moyens de droit administratif un règlement adopté par le gouverneur en conseil.

[69] En fait, notre Cour n’a jamais statué que la Cour fédérale a compétence exclusive pour déclarer invalides l’ensemble des règlements adoptés par le gouverneur en conseil. Seulement deux cours d’appel ont entériné cette proposition (*Saskatchewan Wheat Pool c. Canada (Attorney-General)* (1993), 107 D.L.R. (4th) 63 (C.A. Sask.), p. 66-69, et *Messageries publi-maison ltée c. Société canadienne des postes*, [1996] R.J.Q. 547 (C.A.)).

[70] Plusieurs autres tribunaux ont exprimé l’opinion contraire (*Waddell c. Governor in Council* (1981), 30 B.C.L.R. 127 (C.S.), appel rejeté en raison de son caractère théorique (1982), 142 D.L.R. (3d) 177 (C.A.C.-B.); *Re Williams and Attorney-General for Canada* (1983), 45 O.R. (2d) 291 (H.C.J.); *British Columbia Milk Marketing Board c. Aquilini*, [1997] B.C.J. No. 843 (C.S.) (QL), inf.

D.L.R. (4th) 626 (B.C.C.A.), notice of discontinuance filed, [1999] 2 S.C.R. v.

[71] Moreover, over three decades ago, this Court decided that provincial superior courts have jurisdiction to declare the federal laws they apply *ultra vires* on division of powers grounds so that they are not left with “the invidious task of execution of federal and provincial laws . . . while being unable to discriminate between valid and invalid federal statutes so as to refuse to ‘execute’ the invalid statutes”: *Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307, at p. 328.

[72] Provincial superior courts also have jurisdiction to declare the federal laws they apply to be contrary to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*: *Wakeford v. Canada* (2002), 58 O.R. (3d) 65 (C.A.), at para. 40, leave to appeal refused, [2002] 4 S.C.R. vii; *Lavers v. British Columbia (Minister of Finance)* (1989), 64 D.L.R. (4th) 193 (B.C.C.A.); *International Fund for Animal Welfare, Inc. v. Canada (Attorney General)* (1998), 157 D.L.R. (4th) 561 (Ont. Ct. (Gen. Div.)).

[73] Federal regulations are federal law. Consequently, an argument can be made that the jurisdiction of the provincial superior courts to declare invalid the federal laws they apply necessarily includes the authority to declare invalid the federal regulations they apply: see e.g. *Canada (Attorney General) v. Federation of Law Societies of Canada*, [2015] 1 S.C.R. 401; *Dyck v. Highton* (2003), 239 Sask. R. 38 (Q.B.); *Ward v. Canada (Attorney General)* (1997), 155 Nfld. & P.E.I.R. 313 (Nfld. S.C. (T.D.)), rev’d on other grounds (1999), 183 Nfld. & P.E.I.R. 295 (Nfld. C.A.), rev’d [2002] 1 S.C.R. 569; *Souliere v. Leclair* (1998), 52 C.R.R. (2d) 156 (Ont. Ct. (Gen. Div.)); *Premi v. Khodeir* (2009), 198 C.R.R. (2d) 8 (Ont. S.C.J.); *Grenon v. Canada (Attorney General)* (2007), 76 Alta. L.R. (4th) 346 (Q.B.).

[74] We are not suggesting that Parliament lacks the authority under s. 101 of the *Constitution Act*,

en partie pour d’autres motifs (1998), 165 D.L.R. (4th) 626 (C.A.C.-B.), avis de désistement produit, [1999] 2 R.C.S. v).

[71] En outre, il y a plus de 30 ans de cela, notre Cour a décidé que les cours supérieures provinciales ont compétence pour déclarer *ultra vires*, pour des motifs de partage de compétences, les lois fédérales qu’elles appliquent, de façon à ne pas avoir « la tâche peu enviable d’appliquer les lois fédérales et provinciales [. . .] tout en se trouvant dans l’impossibilité de faire la distinction entre les lois fédérales valides et celles qui sont invalides, de manière à pouvoir refuser d’appliquer ces dernières » (*Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307, p. 328).

[72] Les cours supérieures provinciales sont également habilitées à déclarer contraires à la *Charte canadienne des droits et libertés* les lois fédérales qu’elles appliquent (*Wakeford c. Canada* (2002), 58 O.R. (3d) 65 (C.A.), par. 40, autorisation d’appel refusée, [2002] 4 R.C.S. vii; *Lavers c. British Columbia (Minister of Finance)* (1989), 64 D.L.R. (4th) 193 (C.A.C.-B.); *International Fund for Animal Welfare, Inc. c. Canada (Attorney General)* (1998), 157 D.L.R. (4th) 561 (C. Ont. (Div. gén.))).

[73] Les règlements fédéraux font partie du droit fédéral. On peut donc soutenir que la compétence des cours supérieures provinciales de déclarer invalides les lois fédérales qu’elles appliquent inclut nécessairement le pouvoir de déclarer invalides les règlements fédéraux qu’elles appliquent (voir p. ex. *Canada (Procureur général) c. Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada*, [2015] 1 R.C.S. 401; *Dyck c. Highton* (2003), 239 Sask. R. 38 (B.R.); *Ward c. Canada (Attorney General)* (1997), 155 Nfld. & P.E.I.R. 313 (C.S.T.-N. (1^{re} inst.)), inf. pour d’autres motifs (1999), 183 Nfld. & P.E.I.R. 295 (C.A.T.-N.), inf. par [2002] 1 R.C.S. 569; *Souliere c. Leclair* (1998), 52 C.R.R. (2d) 156 (C. Ont. (Div. gén.)); *Premi c. Khodeir* (2009), 198 C.R.R. (2d) 8 (C.S.J. Ont.); *Grenon c. Canada (Attorney General)* (2007), 76 Alta. L.R. (4th) 346 (B.R.)).

[74] Nous ne prétendons pas que l’art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* n’autorise pas le

1867 to grant the Federal Court jurisdiction to declare federal regulations *ultra vires*. Our concern is simply whether the *Federal Courts Act* has given it the *exclusive* jurisdiction to do so.

[75] The Federal Court was created to remove from the provincial superior courts the jurisdiction to supervise federal administrative tribunals, not to strip them of their jurisdiction to determine the *vires* of the federal regulations they apply: Ian Bushnell, *The Federal Court of Canada: A History, 1875-1992* (1997), at pp. 157-58; see also Richard W. Pound, *Chief Justice W.R. Jaccett: By the Law of the Land* (1999), at p. 220; John Turner, Minister of Justice and Attorney General of Canada, *House of Commons Debates*, vol. V, 2nd Sess., 28th Parl., March 25, 1970, at pp. 5469-71.

[76] The view that s. 18 of the *Federal Courts Act* was designed to consolidate judicial review jurisdiction of federal boards in a national court — and *not* to interfere with the subject-matter jurisdiction of the provincial superior courts — was later confirmed by Doug Lewis, Minister of Justice and Attorney General of Canada, when introducing certain amendments to the *Federal Court Act* in 1989: *House of Commons Debates*, vol. IV, 2nd Sess., 34th Parl., November 1, 1989, at pp. 5413-14.

[77] There is no evidence that Parliament intended to limit the subject matter jurisdiction of the provincial superior courts by preventing them from determining the *vires* of the regulations they apply. At the very least, this argues for caution and full argument before this Court declares — or is seen to declare — that s. 18 of the *Federal Courts Act* means that the Federal Court has exclusive jurisdiction over *all* federal regulations, even if they are not part of legislative schemes over which the Federal Court has jurisdiction or expertise, such as the *Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46, or, as in this case, the *Divorce Act*.

Parlement à habiliter la Cour fédérale à déclarer *ultra vires* certains règlements fédéraux. Nous nous préoccupons simplement de savoir si la *Loi sur les Cours fédérales* a conféré à la Cour fédérale la compétence *exclusive* pour le faire.

[75] La Cour fédérale a été créée dans le but de retirer aux cours supérieures provinciales le pouvoir de surveillance des tribunaux administratifs fédéraux, et non pas de leur enlever celui de se prononcer sur la validité des règlements fédéraux qu'elles appliquent (Ian Bushnell, *The Federal Court of Canada : A History, 1875-1992* (1997), p. 157-158; voir également Richard W. Pound, *Chief Justice W.R. Jaccett : By the Law of the Land* (1999), p. 220; John Turner, ministre de la Justice et procureur général du Canada, *Débats de la Chambre des communes*, vol. V, 2^e sess., 28^e lég., 25 mars 1970, p. 5469-5471).

[76] Le point de vue selon lequel l'art. 18 de la *Loi sur les Cours fédérales* vise à conférer à un seul tribunal national la compétence en matière de contrôle judiciaire des décisions des offices fédéraux — et *non pas* à empiéter sur la compétence *ratione materiae* des cours supérieures provinciales — a été confirmé subséquemment par Doug Lewis, ministre de la Justice et procureur général du Canada, lorsqu'il a présenté certaines modifications à la *Loi sur la Cour fédérale* en 1989 (*Débats de la Chambre des communes*, vol. IV, 2^e sess., 34^e lég., 1^{er} novembre 1989, p. 5413-5414).

[77] Rien n'indique que le Parlement ait voulu limiter la compétence *ratione materiae* des cours supérieures provinciales en les empêchant de se prononcer sur la validité des règlements qu'elles appliquent. Cela signifie à tout le moins que la Cour doit faire preuve de prudence et bénéficier d'une argumentation complète avant de déclarer — ou de donner l'impression de déclarer — que l'art. 18 de la *Loi sur les Cours fédérales* attribue à la Cour fédérale la compétence exclusive sur *tous* les règlements fédéraux, même s'ils ne font pas partie de régimes législatifs relevant de la compétence ou de l'expertise de la Cour fédérale, tels que le *Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46, ou, comme c'est le cas en l'espèce, la *Loi sur le divorce*.

[78] Nor should the companion decisions in *Canada (Attorney General) v. McArthur*, [2010] 3 S.C.R. 626, and *TeleZone* necessarily contradict this view. With respect, the question of whether the provincial superior courts have jurisdiction to declare federal regulations invalid was not in issue in either case, and neither judgment purported to decide the question of whether the Governor in Council is a “federal board, commission or other tribunal” for the purposes of the *Federal Courts Act*. In fact, the Governor in Council was not implicated in either case. As such, we respectfully disagree with the majority’s assertion that *McArthur* “implicitly if not explicitly affirmed that s. 18 of the Act gives the Federal Court exclusive original jurisdiction to issue a prerogative remedy or grant declaratory relief” against the Governor in Council: para. 63.

[79] In *McArthur*, a prison inmate sought damages in the Ontario Superior Court of Justice against federal prison authorities for “arbitrary detention and alleged mistreatment”: para. 1. The legal issue was whether the inmate had to “first seek judicial review in the Federal Court to quash the segregation orders that [were] the basis of his claim” before he could proceed with his monetary claims in the superior court: para. 1. In *TeleZone*, a company sought damages in the Ontario Superior Court of Justice for breach of contract, negligence, and unjust enrichment resulting from a decision of the Minister of Industry Canada. The legal issue in that case was whether the company had to obtain “an order quashing the Minister’s decision” from the Federal Court before it could proceed with its damages claim in the superior court: para. 2.

[80] In both cases, this Court concluded that s. 18 of the *Federal Courts Act* does not require a party to seek judicial review in the Federal Court before initiating an action for damages against the Crown in a provincial superior court. The Court’s decisions focused entirely on the jurisdiction of the provincial superior courts to issue monetary relief. As

[78] Les arrêts connexes *Canada (Procureur général) c. McArthur*, [2010] 3 R.C.S. 626, et *TeleZone* ne contredisent pas nécessairement ce point de vue. Avec égards, aucun de ces arrêts ne traite de la question de savoir si les cours supérieures provinciales peuvent déclarer invalides des règlements fédéraux, ni ne vise à déterminer si le gouverneur en conseil est un « office fédéral » pour les fins de l’application de la *Loi sur les Cours fédérales*. En fait, le gouverneur en conseil n’était pas en cause dans ces affaires. En conséquence, nous ne pouvons souscrire à l’affirmation des juges majoritaires selon laquelle l’arrêt *McArthur* « a confirmé au moins implicitement, voire explicitement, que l’art. 18 de la Loi confère à la Cour fédérale compétence exclusive, en première instance, pour accorder un bref de prérogative ou rendre un jugement déclaratoire » contre le gouverneur en conseil (par. 63).

[79] Dans *McArthur*, un détenu réclamait devant la Cour supérieure de justice de l’Ontario des dommages-intérêts contre les autorités carcérales fédérales pour « détention arbitraire et mauvais traitements prétendument subis » (par. 1). La question de droit à trancher était de savoir si le détenu devait « au préalable présenter une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale pour faire annuler les ordres d’isolement cellulaire sur lesquels repos[ait] son recours » avant de pouvoir présenter ses réclamations monétaires devant la cour supérieure (par. 1). Dans *TeleZone*, une société réclamait devant la Cour supérieure de justice de l’Ontario des dommages-intérêts pour inexécution de contrat, négligence et enrichissement injustifié découlant d’une décision du ministre d’Industrie Canada. La question de droit à trancher dans cette affaire consistait à déterminer si la société devait obtenir « une ordonnance de la Cour fédérale du Canada annulant la décision du ministre » avant de pouvoir intenter son action en dommages-intérêts devant la cour supérieure (par. 2).

[80] Dans les deux cas, la Cour a conclu que l’art. 18 de la *Loi sur les Cours fédérales* n’oblige pas une partie à présenter une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale avant d’entreprendre contre l’État une action en dommages-intérêts devant une cour supérieure provinciale. Ces décisions portent uniquement sur le pouvoir des cours

the majority itself acknowledges, the question of the provincial superior courts' jurisdiction to issue declaratory relief in connection with federal regulations was not in issue. As a result, it is difficult to see how it can be said that these cases “support the principle” that the provincial superior courts have only a limited authority, or that they stand for the proposition that the provincial superior courts can only consider the administrative validity of federal regulations where it is “genuinely a necessary step in an otherwise valid proceeding and is not simply made to appear as such as the result of ‘artful pleading’”: para. 24.

[81] The majority also suggests that this Court's decision in *Canada Labour Relations Board v. Paul L'Anglais Inc.*, [1983] 1 S.C.R. 147, “expressly confirmed” that s. 18 grants the Federal Court exclusive original jurisdiction “to engage in judicial review on administrative law grounds”, while the provincial superior courts retain only the “jurisdiction to rule on constitutionality”: para. 64. In our respectful view, the *Paul L'Anglais* decision supports a contrary interpretation.

[82] *Paul L'Anglais* was about a decision by the Canada Labour Relations Board, which had found that two media companies were “federal undertakings and that their employees perform work which falls under the jurisdiction established by the *Canada Labour Code*”. The companies brought a motion in the Quebec Superior Court arguing that their activities fell within “the exclusive authority of the provincial legislatures”. The issue before the Court was whether s. 18 ousted the jurisdiction of the superior court to “review the decision made in the case at bar by the Board”. The Court held that s. 18 does not have “the effect of superseding the superintending and reforming power of the Superior Court and its jurisdiction in evocation over the decision rendered in the case at bar by the Canada Labour Relations Board”: pp. 151-52, 158 and 163. Not only did the Court make no reference to any distinction between “constitutionality” and “administrative

supérieures provinciales d'accorder une réparation monétaire. Comme le reconnaissent eux-mêmes les juges majoritaires, la question de savoir si les cours supérieures provinciales ont compétence pour prononcer un jugement déclaratoire relativement à des règlements fédéraux n'était pas en cause. Il est donc difficile de voir comment on peut affirmer que ces arrêts « appuient le principe » selon lequel les cours supérieures provinciales ne disposent que d'un pouvoir limité, ou qu'ils permettent d'affirmer que ces cours ne peuvent examiner la légalité administrative de règlements fédéraux que lorsqu'il s'agit d'« une étape vraiment nécessaire d'une instance par ailleurs valide et qu'on ne cherche pas à la faire simplement paraître comme telle grâce à une “plaidoirie habile” » (par. 24).

[81] Les juges majoritaires indiquent également que l'arrêt *Conseil canadien des relations du travail c. Paul L'Anglais Inc.*, [1983] 1 R.C.S. 147, « a expressément confirmé » que l'art. 18 confère à la Cour fédérale la compétence exclusive en première instance « d'effectuer un contrôle judiciaire sur la base de moyens de droit administratif », alors que les cours supérieures provinciales ne conservent que le « pouvoir [. . .] de statuer sur la constitutionnalité » (par. 64). À notre avis, la décision *Paul L'Anglais* énonce une interprétation contraire.

[82] L'arrêt *Paul L'Anglais* portait sur une décision dans laquelle le Conseil canadien des relations du travail avait conclu que deux entreprises médiatiques étaient « des entreprises fédérales, et que leurs employés effectu[ai]ent du travail qui tombe sous la juridiction du *Code canadien du travail* ». Dans une requête introduite devant la Cour supérieure du Québec, les entreprises en question ont plaidé que leurs activités étaient assujetties « au pouvoir exclusif des législatures provinciales ». La question dont était saisie notre Cour était de savoir si l'art. 18 avait pour effet d'exclure la compétence de la Cour supérieure de « réviser la décision rendue en l'espèce par le Conseil ». La Cour a conclu que l'art. 18 n'a pas « pour effet d'écarter le pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure et sa compétence en évocation sur la décision rendue en l'espèce par le Conseil canadien des relations du travail » (p. 151-152, 158 et 163). Non seulement

law grounds”, it made no reference to administrative law grounds at all. It is with respect inaccurate to state, as the majority does, that the Court made a distinction between “jurisdiction to rule on constitutionality”, and jurisdiction “to engage in judicial review on administrative law grounds” for the purposes of s. 18.

[83] What the Court did say in *Paul L’Anglais* was that it was expressly endorsing and applying its earlier decision in *Law Society* (p. 158). In that case, the Director of Investigation and Research had interpreted the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23, as giving him jurisdiction to initiate an investigation into the regulations and policies about advertising by members of the Law Society of British Columbia. The Law Society responded by initiating an action in the British Columbia Supreme Court seeking a declaration that the Act did not apply to the Law Society or its members, or, to the extent that it did apply, a declaration that the Act was *ultra vires* Parliament. The legal issue was whether s. 18 ousted the jurisdiction of the superior court to issue declarations in connection with federal laws. The Court concluded that s. 18 did not have this effect: pp. 320, 322-23 and 329.

[84] In reaching this conclusion, the *Law Society* decision too did not distinguish between “constitutionality” and “administrative law grounds” to determine the effect of s. 18 on the jurisdiction of the provincial superior courts. Rather, the Court expressly held that the provincial superior courts cannot be stripped of the jurisdiction to declare invalid the federal laws they apply:

It is difficult to see how an argument can be advanced that a statute adopted by Parliament for the establishment of a court for the better administration of the laws of Canada can at the same time include a provision that the provincial superior courts may no longer declare a statute enacted by Parliament to be beyond the constitutional

la Cour ne mentionne aucune distinction entre des motifs de « constitutionnalité » et ceux « de droit administratif », mais elle ne fait nullement mention de tels motifs. Soit dit en tout respect, il est inexact d’affirmer, comme le font les juges majoritaires, que la Cour a établi une distinction entre le « pouvoir [. . .] de statuer sur la constitutionnalité » et celui « d’effectuer un contrôle judiciaire sur la base de moyens de droit administratif » pour l’application de l’art. 18.

[83] La Cour a dit dans l’arrêt *Paul L’Anglais* qu’elle endossait et appliquait expressément son arrêt antérieur *Law Society* (p. 158). Dans cette affaire, le directeur des enquêtes et recherches avait considéré que la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, c. C-23, lui donnait le pouvoir d’instituer une enquête sur les règlements et les politiques du Barreau de la Colombie-Britannique relativement à la publicité faite par ses membres. Le Barreau a répliqué en demandant à la Cour suprême de la Colombie-Britannique de rendre un jugement déclarant que la loi en cause ne s’appliquait pas au Barreau ou à ses membres, ou, dans la mesure où elle s’y appliquait, de rendre un jugement déclarant que cette loi outrepassait la compétence du Parlement. La question de droit consistait à décider si l’art. 18 écartait la compétence de la cour supérieure de rendre des jugements déclaratoires relativement à des lois fédérales. La Cour a conclu que l’art. 18 n’avait pas un tel effet (p. 320, 322-323 et 329).

[84] En tirant cette conclusion dans l’arrêt *Law Society*, la Cour n’a pas non plus fait de distinction entre les motifs de « constitutionnalité » et ceux « de droit administratif » pour déterminer l’impact de l’art. 18 sur la compétence des cours supérieures provinciales. Elle a plutôt statué expressément que les cours supérieures provinciales ne peuvent être dépouillées de leur pouvoir de déclarer invalides les lois fédérales qu’elles appliquent :

Il est difficile de comprendre comment on peut prétendre qu’une loi que le Parlement a adoptée en vue de l’établissement d’un tribunal pour la meilleure exécution des lois du Canada peut en même temps disposer que les cours supérieures des provinces ne peuvent plus déclarer qu’une loi adoptée par le Parlement outrepassa la

authority of Parliament. Sections 17 and 18 of the *Federal Court Act* must, in the view of the appellants, be so construed. In my view Parliament lacks the constitutional authority to so provide. To do so would strip the basic constitutional concepts of judicature of this country, namely the superior courts of the provinces, of a judicial power fundamental to a federal system as described in the *Constitution Act*. At the same time it would leave the provincially-organized superior courts with the invidious task of execution of federal and provincial laws, to paraphrase the *Valin* case, *supra*, while being unable to discriminate between valid and invalid federal statutes so as to refuse to “execute” the invalid statutes. For this second and more fundamental reason I conclude that the British Columbia courts have the requisite jurisdiction to entertain the claims for declarations herein made. [Emphasis added; p. 328.]

There was no suggestion, either in *Law Society* or *Paul L’Anglais*, that the legal proposition — provincial superior courts should not be in the “invidious” position of having to apply invalid federal laws — extended only to declarations of constitutional invalidity.

[85] Accordingly, although we agree with the result reached by the majority, we are concerned that the reasons not be seen as representing a definitive view from this Court that the provincial superior courts cannot declare federal regulations invalid on administrative grounds.

APPENDIX

Divorce Act, R.S.C. 1985, c. 3 (2nd Supp.)

26.1 (1) The Governor in Council may establish guidelines respecting the making of orders for child support, including, but without limiting the generality of the foregoing, guidelines

(a) respecting the way in which the amount of an order for child support is to be determined;

compétence constitutionnelle de ce dernier. C’est pourtant l’interprétation que, selon les appelants, il faut donner aux art. 17 et 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*. À mon avis, la Constitution n’investit pas le Parlement du pouvoir d’adopter pareille disposition. S’il en était autrement, ces organismes judiciaires de base qu’a établis la Constitution de ce pays, notamment les cours supérieures des provinces, seraient dépouillés d’un pouvoir judiciaire fondamental dans un régime fédéral comme celui décrit dans la *Loi constitutionnelle*. De plus, ces cours supérieures constituées par les provinces se verraient chargées de la tâche peu enviable d’appliquer les lois fédérales et provinciales, pour paraphraser l’arrêt *Valin*, précité, tout en se trouvant dans l’impossibilité de faire la distinction entre les lois fédérales valides et celles qui sont invalides, de manière à pouvoir refuser d’appliquer ces dernières. Pour cette seconde raison plus fondamentale, je conclus que les cours de la Colombie-Britannique ont la compétence requise pour entendre les demandes de déclaration faites en l’espèce. [Je souligne; p. 328.]

Rien n’indique dans l’arrêt *Law Society* ou dans l’arrêt *Paul L’Anglais* que l’énoncé juridique — selon lequel les cours supérieures provinciales ne devraient pas se trouver dans la situation « peu enviable » où elles doivent appliquer des lois fédérales invalides — ne s’appliquait qu’aux déclarations d’invalidité en matière constitutionnelle.

[85] En conséquence, bien que nous soyons d’accord avec le résultat auquel parviennent les juges majoritaires, nous craignons que les motifs ne soient interprétés comme une opinion définitive de notre Cour voulant que les cours supérieures provinciales ne peuvent pas déclarer des règlements fédéraux invalides pour des moyens de droit administratif.

ANNEXE

Loi sur le divorce, L.R.C. 1985, c. 3 (2^e suppl.)

26.1 (1) Le gouverneur en conseil peut établir des lignes directrices à l’égard des ordonnances pour les aliments des enfants, notamment pour :

a) régir le mode de détermination du montant des ordonnances pour les aliments des enfants;

(b) respecting the circumstances in which discretion may be exercised in the making of an order for child support;

(c) authorizing a court to require that the amount payable under an order for child support be paid in periodic payments, in a lump sum or in a lump sum and periodic payments;

(d) authorizing a court to require that the amount payable under an order for child support be paid or secured, or paid and secured, in the manner specified in the order;

(e) respecting the circumstances that give rise to the making of a variation order in respect of a child support order;

(f) respecting the determination of income for the purposes of the application of the guidelines;

(g) authorizing a court to impute income for the purposes of the application of the guidelines; and

(h) respecting the production of income information and providing for sanctions when that information is not provided.

(2) The guidelines shall be based on the principle that spouses have a joint financial obligation to maintain the children of the marriage in accordance with their relative abilities to contribute to the performance of that obligation.

(3) In subsection (1), “order for child support” means

(a) an order or interim order made under section 15.1;

(b) a variation order in respect of a child support order; or

(c) an order or an interim order made under section 19.

Federal Child Support Guidelines, SOR/97-175

7. (1) In a child support order the court may, on either spouse’s request, provide for an amount to cover all or any portion of the following expenses, which expenses may be estimated, taking into account the necessity of the expense in relation to the child’s best interests and

b) régir les cas où le tribunal peut exercer son pouvoir discrétionnaire lorsqu’il rend des ordonnances pour les aliments des enfants;

c) autoriser le tribunal à exiger que le montant de l’ordonnance pour les aliments d’un enfant soit payable sous forme de capital ou de pension, ou des deux;

d) autoriser le tribunal à exiger que le montant de l’ordonnance pour les aliments d’un enfant soit versé ou garanti, ou versé et garanti, selon les modalités prévues par l’ordonnance;

e) régir les changements de situation au titre desquels les ordonnances modificatives des ordonnances alimentaires au profit d’un enfant peuvent être rendues;

f) régir la détermination du revenu pour l’application des lignes directrices;

g) autoriser le tribunal à attribuer un revenu pour l’application des lignes directrices;

h) régir la communication de renseignements sur le revenu et prévoir les sanctions afférentes à la non-communication de tels renseignements.

(2) Les lignes directrices doivent être fondées sur le principe que l’obligation financière de subvenir aux besoins des enfants à charge est commune aux époux et qu’elle est répartie entre eux selon leurs ressources respectives permettant de remplir cette obligation.

(3) Pour l’application du paragraphe (1), « ordonnance pour les aliments d’un enfant » s’entend :

a) de l’ordonnance ou de l’ordonnance provisoire rendue au titre de l’article 15.1;

b) de l’ordonnance modificative de l’ordonnance alimentaire au profit d’un enfant;

c) de l’ordonnance ou de l’ordonnance provisoire rendue au titre de l’article 19.

Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants, DORS/97-175

7. (1) Le tribunal peut, sur demande de l’un des époux, prévoir dans l’ordonnance alimentaire une somme, qui peut être estimative, pour couvrir tout ou partie des frais ci-après, compte tenu de leur nécessité par rapport à l’intérêt de l’enfant et de leur caractère raisonnable par rapport

the reasonableness of the expense in relation to the means of the spouses and those of the child and to the family's spending pattern prior to the separation:

(a) child care expenses incurred as a result of the custodial parent's employment, illness, disability or education or training for employment;

(b) that portion of the medical and dental insurance premiums attributable to the child;

(c) health-related expenses that exceed insurance reimbursement by at least \$100 annually, including orthodontic treatment, professional counselling provided by a psychologist, social worker, psychiatrist or any other person, physiotherapy, occupational therapy, speech therapy and prescription drugs, hearing aids, glasses and contact lenses;

(d) extraordinary expenses for primary or secondary school education or for any other educational programs that meet the child's particular needs;

(e) expenses for post-secondary education; and

(f) extraordinary expenses for extracurricular activities.

(1.1) For the purposes of paragraphs (1)(d) and (f), the term "extraordinary expenses" means

(a) expenses that exceed those that the spouse requesting an amount for the extraordinary expenses can reasonably cover, taking into account that spouse's income and the amount that the spouse would receive under the applicable table or, where the court has determined that the table amount is inappropriate, the amount that the court has otherwise determined is appropriate; or

(b) where paragraph (a) is not applicable, expenses that the court considers are extraordinary taking into account

(i) the amount of the expense in relation to the income of the spouse requesting the amount, including the amount that the spouse would receive under the applicable table or, where the court has determined that the table amount is inappropriate, the amount that the court has otherwise determined is appropriate,

aux ressources des époux et de l'enfant et aux habitudes de dépenses de la famille avant la séparation :

a) les frais de garde de l'enfant engagés pour permettre au parent en ayant la garde d'occuper un emploi, ou de poursuivre des études ou de recevoir de la formation en vue d'un emploi, ou engagés en raison d'une maladie ou d'une invalidité du parent;

b) la portion des primes d'assurance médicale et dentaire attribuable à l'enfant;

c) les frais relatifs aux soins de santé dépassant d'au moins 100 \$ par année la somme que la compagnie d'assurance rembourse, notamment les traitements orthodontiques, les consultations professionnelles d'un psychologue, travailleur social, psychiatre ou toute autre personne, la physiothérapie, l'ergothérapie, l'orthophonie, les médicaments délivrés sur ordonnance, les prothèses auditives, les lunettes et les lentilles cornéennes;

d) les frais extraordinaires relatifs aux études primaires ou secondaires ou à tout autre programme éducatif qui répond aux besoins particuliers de l'enfant;

e) les frais relatifs aux études postsecondaires;

f) les frais extraordinaires relatifs aux activités parascolaires.

(1.1) Pour l'application des alinéas (1)d) et f), « frais extraordinaires » s'entend :

a) des frais qui excèdent ceux que l'époux demandant une somme pour frais extraordinaires peut raisonnablement assumer, compte tenu de son revenu et de la somme qu'il recevrait en vertu de la table applicable ou, si le tribunal statue que cette somme ne convient pas, de la somme que le tribunal juge indiquée;

b) si l'alinéa a) ne s'applique pas, des frais que le tribunal considère comme extraordinaires, compte tenu :

(i) de leur montant par rapport au revenu de l'époux demandant une somme pour ces frais, y compris celle qu'il recevrait en vertu de la table applicable ou, si le tribunal statue que cette somme ne convient pas, de la somme que le tribunal juge indiquée,

- (ii) the nature and number of the educational programs and extracurricular activities,
- (iii) any special needs and talents of the child or children,
- (iv) the overall cost of the programs and activities, and
- (v) any other similar factor that the court considers relevant.

(2) The guiding principle in determining the amount of an expense referred to in subsection (1) is that the expense is shared by the spouses in proportion to their respective incomes after deducting from the expense, the contribution, if any, from the child.

(3) Subject to subsection (4), in determining the amount of an expense referred to in subsection (1), the court must take into account any subsidies, benefits or income tax deductions or credits relating to the expense, and any eligibility to claim a subsidy, benefit or income tax deduction or credit relating to the expense.

(4) In determining the amount of an expense referred to in subsection (1), the court shall not take into account any universal child care benefit or any eligibility to claim that benefit.

10. (1) On either spouse's application, a court may award an amount of child support that is different from the amount determined under any of sections 3 to 5, 8 or 9 if the court finds that the spouse making the request, or a child in respect of whom the request is made, would otherwise suffer undue hardship.

(2) Circumstances that may cause a spouse or child to suffer undue hardship include the following:

- (a) the spouse has responsibility for an unusually high level of debts reasonably incurred to support the spouses and their children prior to the separation or to earn a living;
- (b) the spouse has unusually high expenses in relation to exercising access to a child;
- (c) the spouse has a legal duty under a judgment, order or written separation agreement to support any person;

- (ii) de la nature et du nombre de programmes éducatifs et des activités parascolaires,
- (iii) des besoins particuliers et des talents de l'enfant,
- (iv) du coût global des programmes et des activités,
- (v) des autres facteurs similaires que le tribunal estime pertinents.

(2) La détermination du montant des dépenses aux termes du paragraphe (1) procède du principe qu'elles sont partagées en proportion du revenu de chaque époux, déduction faite de la contribution fournie par l'enfant, le cas échéant.

(3) Sous réserve du paragraphe (4), lorsqu'il calcule le montant des dépenses visées au paragraphe (1), le tribunal tient compte de tout avantage ou subvention, ou déduction ou crédit d'impôt, relatifs aux dépenses, ou de l'admissibilité à ceux-ci.

(4) Le tribunal ne tient pas compte des prestations universelles pour la garde d'enfants, ou de l'admissibilité à celles-ci, dans le calcul du montant des dépenses visées au paragraphe (1).

10. (1) Le tribunal peut, sur demande de l'un des époux, fixer comme montant de l'ordonnance alimentaire un montant différent de celui qui serait déterminé en application des articles 3 à 5, 8 et 9, s'il conclut que, sans cette mesure, l'époux qui fait cette demande ou tout enfant visé par celle-ci éprouverait des difficultés excessives.

(2) Des difficultés excessives peuvent résulter, notamment :

- a) des dettes anormalement élevées qui sont raisonnablement contractées par un époux pour soutenir les époux et les enfants avant la séparation ou pour gagner un revenu;
- b) des frais anormalement élevés liés à l'exercice par un époux du droit d'accès auprès des enfants;
- c) des obligations légales d'un époux découlant d'un jugement, d'une ordonnance ou d'une entente de séparation écrite pour le soutien alimentaire de toute personne;

(d) the spouse has a legal duty to support a child, other than a child of the marriage, who is

(i) under the age of majority, or

(ii) the age of majority or over but is unable, by reason of illness, disability or other cause, to obtain the necessaries of life; and

(e) the spouse has a legal duty to support any person who is unable to obtain the necessaries of life due to an illness or disability.

(3) Despite a determination of undue hardship under subsection (1), an application under that subsection must be denied by the court if it is of the opinion that the household of the spouse who claims undue hardship would, after determining the amount of child support under any of sections 3 to 5, 8 or 9, have a higher standard of living than the household of the other spouse.

(4) In comparing standards of living for the purpose of subsection (3), the court may use the comparison of household standards of living test set out in Schedule II.

(5) Where the court awards a different amount of child support under subsection (1), it may specify, in the child support order, a reasonable time for the satisfaction of any obligation arising from circumstances that cause undue hardship and the amount payable at the end of that time.

(6) Where the court makes a child support order in a different amount under this section, it must record its reasons for doing so.

Federal Courts Act, R.S.C. 1985, c. F-7

17. (1) Except as otherwise provided in this Act or any other Act of Parliament, the Federal Court has concurrent original jurisdiction in all cases in which relief is claimed against the Crown.

(2) Without restricting the generality of subsection (1), the Federal Court has concurrent original jurisdiction, except as otherwise provided, in all cases in which

(a) the land, goods or money of any person is in the possession of the Crown;

(b) the claim arises out of a contract entered into by or on behalf of the Crown;

d) des obligations légales d'un époux pour le soutien alimentaire d'un enfant, autre qu'un enfant à charge, qui :

(i) n'est pas majeur,

(ii) est majeur, sans pouvoir, pour cause notamment de maladie ou d'invalidité, subvenir à ses propres besoins;

e) des obligations légales d'un époux pour le soutien alimentaire de toute personne qui ne peut subvenir à ses propres besoins pour cause de maladie ou d'invalidité.

(3) Même s'il conclut à l'existence de difficultés excessives, le tribunal doit rejeter la demande faite en application du paragraphe (1) s'il est d'avis que le ménage de l'époux qui les invoque aurait, par suite de la détermination du montant de l'ordonnance alimentaire en application des articles 3 à 5, 8 et 9, un niveau de vie plus élevé que celui du ménage de l'autre époux.

(4) Afin de comparer les niveaux de vie des ménages visés au paragraphe (3), le tribunal peut utiliser la méthode prévue à l'annexe II.

(5) S'il rajuste le montant de l'ordonnance alimentaire en vertu du paragraphe (1), le tribunal peut, dans l'ordonnance, prévoir une période raisonnable pour permettre à l'époux de satisfaire les obligations qui causent des difficultés excessives et fixer le montant de celle-ci à l'expiration de cette période.

(6) Le tribunal doit enregistrer les motifs de sa décision de rajuster le montant de l'ordonnance alimentaire en vertu du présent article.

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. 1985, c. F-7

17. (1) Sauf disposition contraire de la présente loi ou de toute autre loi fédérale, la Cour fédérale a compétence concurrente, en première instance, dans les cas de demande de réparation contre la Couronne.

(2) Elle a notamment compétence concurrente en première instance, sauf disposition contraire, dans les cas de demande motivés par :

a) la possession par la Couronne de terres, biens ou sommes d'argent appartenant à autrui;

b) un contrat conclu par ou pour la Couronne;

(c) there is a claim against the Crown for injurious affection; or

(d) the claim is for damages under the *Crown Liability and Proceedings Act*.

(3) The Federal Court has exclusive original jurisdiction to hear and determine the following matters:

(a) the amount to be paid if the Crown and any person have agreed in writing that the Crown or that person shall pay an amount to be determined by the Federal Court, the Federal Court — Trial Division or the Exchequer Court of Canada; and

(b) any question of law, fact or mixed law and fact that the Crown and any person have agreed in writing shall be determined by the Federal Court, the Federal Court — Trial Division or the Exchequer Court of Canada.

(4) The Federal Court has concurrent original jurisdiction to hear and determine proceedings to determine disputes in which the Crown is or may be under an obligation and in respect of which there are or may be conflicting claims.

(5) The Federal Court has concurrent original jurisdiction

(a) in proceedings of a civil nature in which the Crown or the Attorney General of Canada claims relief; and

(b) in proceedings in which relief is sought against any person for anything done or omitted to be done in the performance of the duties of that person as an officer, servant or agent of the Crown.

(6) If an Act of Parliament confers jurisdiction in respect of a matter on a court constituted or established by or under a law of a province, the Federal Court has no jurisdiction to entertain any proceeding in respect of the same matter unless the Act expressly confers that jurisdiction on that court.

18. (1) Subject to section 28, the Federal Court has exclusive original jurisdiction

(a) to issue an injunction, writ of *certiorari*, writ of prohibition, writ of *mandamus* or writ of *quo warranto*, or grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal; and

c) un trouble de jouissance dont la Couronne se rend coupable;

d) une demande en dommages-intérêts formée au titre de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*.

(3) Elle a compétence exclusive, en première instance, pour les questions suivantes :

a) le paiement d'une somme dont le montant est à déterminer, aux termes d'une convention écrite à laquelle la Couronne est partie, par la Cour fédérale — ou l'ancienne Cour de l'Échiquier du Canada — ou par la Section de première instance de la Cour fédérale;

b) toute question de droit, de fait ou mixte à trancher, aux termes d'une convention écrite à laquelle la Couronne est partie, par la Cour fédérale — ou l'ancienne Cour de l'Échiquier du Canada — ou par la Section de première instance de la Cour fédérale.

(4) Elle a compétence concurrente, en première instance, dans les procédures visant à régler les différends mettant en cause la Couronne à propos d'une obligation réelle ou éventuelle pouvant faire l'objet de demandes contradictoires.

(5) Elle a compétence concurrente, en première instance, dans les actions en réparation intentées :

a) au civil par la Couronne ou le procureur général du Canada;

b) contre un fonctionnaire, préposé ou mandataire de la Couronne pour des faits — actes ou omissions — survenus dans le cadre de ses fonctions.

(6) Elle n'a pas compétence dans les cas où une loi fédérale donne compétence à un tribunal constitué ou maintenu sous le régime d'une loi provinciale sans prévoir expressément la compétence de la Cour fédérale.

18. (1) Sous réserve de l'article 28, la Cour fédérale a compétence exclusive, en première instance, pour :

a) décerner une injonction, un bref de *certiorari*, de *mandamus*, de prohibition ou de *quo warranto*, ou pour rendre un jugement déclaratoire contre tout office fédéral;

(b) to hear and determine any application or other proceeding for relief in the nature of relief contemplated by paragraph (a), including any proceeding brought against the Attorney General of Canada, to obtain relief against a federal board, commission or other tribunal.

(2) The Federal Court has exclusive original jurisdiction to hear and determine every application for a writ of *habeas corpus ad subjiciendum*, writ of *certiorari*, writ of prohibition or writ of *mandamus* in relation to any member of the Canadian Forces serving outside Canada.

(3) The remedies provided for in subsections (1) and (2) may be obtained only on an application for judicial review made under section 18.1.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellants: Jensen Shawa Solomon Duguid Hawkes, Calgary.

Solicitor for the respondent: Attorney General of Canada, Ottawa.

b) connaître de toute demande de réparation de la nature visée par l'alinéa a), et notamment de toute procédure engagée contre le procureur général du Canada afin d'obtenir réparation de la part d'un office fédéral.

(2) Elle a compétence exclusive, en première instance, dans le cas des demandes suivantes visant un membre des Forces canadiennes en poste à l'étranger : bref d'*habeas corpus ad subjiciendum*, de *certiorari*, de prohibition ou de *mandamus*.

(3) Les recours prévus aux paragraphes (1) ou (2) sont exercés par présentation d'une demande de contrôle judiciaire.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureurs des appelants : Jensen Shawa Solomon Duguid Hawkes, Calgary.

Procureur de l'intimé : Procureur général du Canada, Ottawa.