

T-183-88

T-183-88

Antrim Yards Ltd., Bakerview Forest Products Inc., Brink Forest Products Inc., Byrnexco Inc., English Bay Cedar Products Ltd., Faulkener Wood Specialties Ltd., Greenwood Forest Products (1983) Ltd., Hollcan Millworks Ltd., Marks Lumber Limited, Midland Wood Products Ltd., Naimark Lumber Ltd., Northwest Pre-Cut Inc., Okanagan Lumber Services Ltd., Pacific Pallet Ltd., Portbec Forest Products Ltd., Prince George Precut Limited, Quadra Wood Products Ltd., Ridge Forest Products Inc., Sauder Industries Limited, Shera Wood Products Inc., Spruceland Millworks B.C. Ltd., Spruceland Millworks Ltd., Still Creek Forest Products Ltd., Summerland Forest Products, Tye Timber Products Ltd., Moga Timber Mill Ltd., Peter F. Beulah, John Brink, Trevor Russell Buddo, George Burns, Harry Earnest Erskine, Vernon D. Friesen, Jean Patricia Fujikawa, Levi Giesbrecht, John Gorman, Morris Grondin, Raymond Harms, Ian C. Hudson, William LaCoste, William Arthur McInnes, Erik Madsen, Fred Marks, Barry Naimark, Peter Redeker, William L. Sauder, Ben Sawatzky, Peter Sheremeta, David M. Sweeney, Robert F. West and Balwinder Brar (*Plaintiffs*)

v.

Her Majesty the Queen (*Defendant*)

INDEXED AS: ANTRIM YARDS LTD. v. CANADA (T.D.)

Trial Division, Strayer J.—Vancouver, March 26; Ottawa, April 29, 1991.

*Constitutional law — Charter of Rights — Equality rights — Softwood Lumber Products Charge Exemption Order exempting from 15% export charge only those companies already exempted by U.S.A. — Corporate plaintiffs not protected under Charter s. 15 which applies only to natural persons — Distinctions created by Exemption Order not contrary to s. 15 — S. 15 prohibiting only discrimination on enumerated or analogous grounds — Prohibited discrimination involving distinctions based on personal characteristics not readily changed — Plaintiffs not prejudicially affected by membership in group of companies not exempted from duty as group not existing before alleged discrimination — Adoption of distinctions of timeliness of applications and economic grounds used by American authorities to deny exemption not “so grossly unfair” or “devoid of any rational relationship to legitimate state purpose” as to offend against principle of equality before and under law — None of indicia of discrimi-*

Antrim Yards Ltd., Bakerview Forest Products Inc., Brink Forest Products Inc., Byrnexco Inc., English Bay Cedar Products Ltd., Faulkener Wood Specialties Ltd., Greenwood Forest Products (1983) Ltd., Hollcan Millworks Ltd., Marks Lumber Limited, Midland Wood Products Ltd., Naimark Lumber Ltd., Northwest Pre-Cut Inc., Okanagan Lumber Services Ltd., Pacific Pallet Ltd., Portbec Forest Products Ltd., Prince George Precut Limited, Quadra Wood Products Ltd., Ridge Forest Products Inc., Sauder Industries Limited, Shera Wood Products Inc., Spruceland Millworks B.C. Ltd., Spruceland Millworks Ltd., Still Creek Forest Products Ltd., Summerland Forest Products, Tye Timber Products Ltd., Moga Timber Mill Ltd., Peter F. Beulah, John Brink, Trevor Russell Buddo, George Burns, Harry Earnest Erskine, Vernon D. Friesen, Jean Patricia Fujikawa, Levi Giesbrecht, John Gorman, Morris Grondin, Raymond Harms, Ian C. Hudson, William LaCoste, William Arthur McInnes, Erik Madsen, Fred Marks, Barry Naimark, Peter Redeker, William L. Sauder, Ben Sawatzky, Peter Sheremeta, David M. Sweeney, Robert F. West et Balwinder Brar (*demandeurs*)

c.

f Sa Majesté la Reine (*défenderesse*)RÉPERTORIÉ: ANTRIM YARDS LTD. c. CANADA (1<sup>re</sup> INST.)

Section de première instance, juge Strayer—Vancouver, 26 mars; Ottawa, 29 avril 1991.

g

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — Le Décret sur l'exemption du droit à l'exportation de produits de bois d'œuvre exempte du droit à l'exportation de 15 % seulement des compagnies déjà exemptées par les É.-U. — Les personnes morales demanderessees ne sont pas protégées par l'art. 15 de la Charte, qui ne s'applique qu'aux personnes physiques — Les distinctions créées par le Décret sur l'exemption ne sont pas contraires à l'art. 15 — L'art. 15 n'interdit la discrimination que pour les motifs énumérés ou analogues — La discrimination prohibée porte sur des distinctions fondées sur des caractéristiques personnelles qui ne peuvent être aisément modifiées — Les demandeurs n'ont pas été désavantagés par leur appartenance à un groupe de compagnies non exemptées du paiement du droit car le groupe n'existait pas avant la perpétration de l'action discriminatoire reprochée — L'adoption des distinctions relatives aux demandes tardives et aux motifs d'ordre économique invoquées par les autorités américaines pour refuser l'exemption n'est pas «tellement injuste» ni «dénuée de tout lien rationnel avec un objectif légitime de l'État» qu'elle viole le droit à la même*

nation for identifying analogous grounds (stereotyping, historical disadvantage, political isolation) present.

*Practice — Parties — Standing — Application for declaration of invalidity of Softwood Lumber Products Export Charge Exemption Order as contrary to Charter, s. 15 and for recovery of export charges already paid — Requirements of standing vary according to remedy — Corporate and individual plaintiffs granted standing to seek declaration of invalidity — Application of criteria in Minister of Justice of Canada et al. v. Borowski — Plaintiff corporations granted standing re: claim for damages or recovery of money, but individual plaintiffs denied standing with respect thereto — Only party suffering loss can claim recovery of money or damages.*

*Construction of statutes — Charter of Rights, s. 15 — Whether equality rights of natural persons only guaranteed — More precise meaning of "individual" preferred to potentially broader "personne" in French version as consistent with prohibited forms of discrimination involving personal characteristics.*

This was an application for a declaration that the *Softwood Lumber Products Export Charge Exemption Order* was invalid as inconsistent with Charter, section 15. The plaintiffs also sought an order discharging the corporate plaintiffs from liability for unpaid export charges under the *Softwood Lumber Products Export Charge Act*, special damages for such export charges as had already been paid, and general damages for loss of sales.

American competitors, asserting that the Canadian lumber industry was unfairly subsidized by government programs, petitioned the United States Department of Commerce to impose a 27% countervailing duty on imported softwood lumber. On June 30, 1986 the Department of Commerce advised that Canadian exporters had until July 11 to apply for an exclusion from the countervailing duty order. Some of the plaintiffs were not notified that they could make such application. Others, who had been certified by the Canadian Government as entitled to exclusions, were not approved for exclusion by the Department of Commerce. When it became apparent that a countervailing duty of at least 15% would be imposed, an agreement was reached that a 15% export charge would be imposed by the Government of Canada on softwood lumber products exported to the U.S.A. in return for a withdrawal of the petition. It was agreed that only companies already granted an exclusion by the Department of Commerce would be exempted from this charge. Shortly after the agreement was signed the *Softwood Lumber Products Export Charge Act*, which permitted the Governor in Council to "exempt any person from the requirement to pay such a charge", was

protection et au même bénéfice de la loi — Aucun des signes de discrimination permettant de trouver des motifs analogues (les stéréotypes, les désavantages historiques, la vulnérabilité à des préjugés politiques) n'est présent.

*Pratique — Parties — Qualité pour agir — Les demandeurs sollicitent un jugement déclaratoire portant que le Décret sur l'exemption du droit à l'exportation de produits de bois d'œuvre est inconstitutionnel au motif qu'il est incompatible avec l'art. 15 de la Charte; ils sollicitent aussi le recouvrement des droits à l'exportation déjà payés — Les exigences applicables à la qualité pour agir varient selon le recours — Les personnes morales demanderesse et les personnes physiques demanderesse ont qualité pour rechercher un jugement déclarant le Décret inconstitutionnel — Application des critères exposés dans l'arrêt *Ministre de la Justice du Canada et autre c. Borowski* — Les personnes morales demanderesse obtiennent qualité pour agir à l'égard de la demande en dommages-intérêts ou en remboursement d'argent, mais les personnes physiques demanderesse n'ont pas obtenu qualité pour agir à cet égard — Seule la partie qui a subi le préjudice peut demander un remboursement ou des dommages-intérêts.*

*Interprétation des lois — Art. 15 de la Charte des droits — Il s'agit de savoir si seuls les droits à l'égalité des personnes physiques sont garantis — Le sens plus précis du mot «individual» de la version anglaise est préféré au terme potentiellement plus général de la version française, soit «personne», le premier étant considéré plus conforme aux motifs de discrimination prohibés visant des caractéristiques personnelles.*

Il s'agit d'une demande de jugement déclaratoire portant que le *Décret sur l'exemption du droit à l'exportation de produits de bois d'œuvre* est invalide en raison de son incompatibilité avec l'article 15 de la Charte. Les demandeurs ont aussi sollicité une ordonnance libérant les personnes morales demanderesse de toute obligation de paiement des droits à l'exportation impayés exigibles en vertu de la *Loi sur le droit à l'exportation de produits de bois d'œuvre*, et ils ont aussi réclamé des dommages-intérêts spéciaux pour les droits à l'exportation déjà payés, et des dommages-intérêts généraux pour perte de ventes.

Des concurrents américains, alléguant que l'industrie canadienne du bois d'œuvre était injustement subventionnée par certains programmes fédéraux, a demandé au Department of Commerce des États-Unis d'imposer un droit compensatoire de 27% sur certains produits de bois d'œuvre importés aux États-Unis. Le 30 juin 1986, le Department of Commerce a fait savoir que les exportateurs canadiens avaient jusqu'au 11 juillet pour présenter leur demande d'exemption du paiement du droit en question. Certaines des personnes morales demanderesse n'ont pas été avisées de la possibilité de faire une telle demande. D'autres, que le gouvernement du Canada avait attesté être admissibles aux exemptions, ont vu le Department of Commerce les leur refuser. Lorsqu'il est devenu évident qu'un droit compensatoire d'au moins 15% serait imposé, il a été entendu que le gouvernement du Canada imposerait un droit à l'exportation de 15% sur certains produits de bois d'œuvre exportés aux États-Unis en échange du retrait de la pétition en cause. Il a été convenu que seules les compagnies que le Department of Commerce exemptait déjà du paiement du droit compensatoire seraient exemptées du paiement du droit à l'exportation. Peu après la conclusion de l'entente, la *Loi*

introduced. The Governor in Council then adopted the *Softwood Lumber Products Export Charge Exemption Order* which exempted the twenty companies and two of their associates already excluded by the U.S.A. from its countervailing duty. The companies not excluded had to pay the Canadian export charge throughout 1987.

Charter, section 15 guarantees the right of "[e]very individual" to equal protection and benefit of the law. The defendant argued that the corporate plaintiffs had no standing because they were not entitled to protection under subsection 15(1), which only guarantees the rights of individuals. Relying on the principle in *Foss v. Harbottle* that only a corporation may sue for a wrong done to it, the defendant further argued that the individual plaintiffs had no standing because any alleged loss they had suffered resulted from injury to the corporations and not to them. The plaintiffs argued that the use of "personne" in the French version of section 15 was broad enough to include corporations.

The plaintiffs submitted that it was "discrimination" to deny the plaintiff companies an exemption under Canadian law based on the denial of an exclusion from the foreign countervailing duty pursuant to American law, either because they had been late applying for an exclusion or because their application had been refused. The issues were (1) whether the plaintiffs had standing to bring this action; (2) whether Charter, subsection 15(1) applies to corporations; (3) whether Charter, subsection 15(1) prohibits the type of distinctions made in the *Softwood Lumber Products Export Charge Exemption Order*; and (4) whether the remedies sought were appropriate.

*Held*, the action should be dismissed.

(1) As the requirements for standing vary from one remedy to another, it was necessary to look at each remedy separately.

The corporate and individual plaintiffs had standing to seek the declaration of invalidity. On the one hand, the defendant argued that the plaintiffs could not assert a "public interest" standing because they were seeking relief from taxes, i.e. because they had a particular interest in setting aside the Exemption Order. On the other hand, it was argued that the validity of the Exemption Order could not be attacked by the plaintiffs because the parties directly affected, the corporate plaintiffs, had no right to invoke the Charter, and the individual plaintiffs who alleged indirect prejudice had no right to complain of damage to the corporation. In respect of standing to seek declarations, one had to distinguish between the establishment of standing to bring the action and the ultimate proof of violation of a substantive right of the plaintiff. Where there is a justiciable issue, standing may be based on "the right of the citizenry to constitutional behaviour by Parliament" and equality by the Governor in Council. There was a justiciable issue. The plaintiff need not show a substantive legal injury to himself

sur le droit à l'exportation de produits de bois d'œuvre, qui permettait au gouverneur en conseil d'exempter toute personne de l'obligation de payer ces droits, a été déposée. Le gouverneur en conseil a alors pris le *Décret sur l'exemption du droit à l'exportation de produits de bois d'œuvre*, qui exemptait les vingt-deux compagnies et deux de leurs associées déjà exemptées par les É.-U. du paiement du droit compensatoire américain. Les compagnies non exemptées ont été obligées de payer le droit à l'exportation canadien pendant toute l'année 1987.

L'article 15 de la Charte garantit le droit de «tous» à la même protection et au même bénéfice de la loi. La défenderesse a soutenu que les personnes morales défenderesses n'avaient pas qualité pour agir parce qu'elles n'ont pas droit à la protection prévue au paragraphe 15(1) de la Charte, qui ne garantit que les droits des personnes physiques. Invoquant le principe posé dans l'arrêt *Foss v. Harbottle* suivant lequel seule une personne morale peut poursuivre pour le préjudice dont elle a été victime, la défenderesse a affirmé également que les personnes physiques demanderesses n'avaient pas non plus qualité pour agir parce que la perte qu'elles prétendent avoir subie est imputable au préjudice causé aux personnes morales et non à elles. Les demandeurs ont soutenu que l'emploi du mot «personne» dans la version française de l'article 15 était suffisamment général pour comprendre les personnes morales.

Les demandeurs ont fait valoir que les compagnies demanderesses ont été victimes d'une «discrimination» en se faisant refuser l'exemption prévue par la loi canadienne parce qu'elles s'étaient vu refuser l'exemption du paiement du droit compensatoire américain en vertu de la loi américaine, soit en raison du dépôt tardif de la demande d'exemption du paiement du droit compensatoire, soit à cause du rejet de leur demande. Les points litigieux sont les suivants: (1) les demandeurs ont-ils qualité pour introduire la présente action; (2) le paragraphe 15(1) de la Charte s'applique-t-il aux personnes morales; (3) le paragraphe 15(1) de la Charte interdit-il le type de distinctions que fait le *Décret sur l'exemption du droit à l'exportation de produits de bois d'œuvre*; et (4) les recours que les demandeurs cherchent à exercer sont-ils appropriés.

*Jugement*: l'action devrait être rejetée.

(1) Comme les exigences relatives à la qualité pour agir varient d'un recours à l'autre, il a été nécessaire d'examiner séparément chacun d'eux.

Les personnes morales et les personnes physiques demanderesses ont qualité pour demander un jugement déclaratoire d'inconstitutionnalité. D'une part, la défenderesse soutient que les demandeurs ne peuvent revendiquer une qualité pour agir fondée sur «l'intérêt public» parce qu'ils demandent d'être exemptés de taxes, c'est-à-dire parce qu'ils ont un intérêt particulier à faire annuler le décret d'exemption. D'autre part, on a soutenu que la constitutionnalité du décret d'exemption ne peut être contestée par les demandeurs parce que les parties directement touchées, les personnes morales demanderesses, n'ont pas le droit d'invoquer la Charte, et que les personnes physiques demanderesses qui prétendent subir un préjudice indirect n'ont pas le droit de se plaindre du préjudice causé à la personne morale. En ce qui concerne la qualité pour solliciter un jugement déclaratoire, il est nécessaire d'établir une distinction entre la reconnaissance de la qualité du demandeur pour introduire l'action et la preuve ultime de la violation d'un droit substantiel du demandeur. Lorsqu'il existe une question suscep-

to have standing to sue, provided the criteria for standing for a declaration of invalidity set out by the Supreme Court of Canada in *Minister of Justice of Canada et al. v. Borowski* are met. Applying those criteria: (1) The possible infringement of the Charter by the Exemption Order was a serious issue. (2) The plaintiff companies were directly affected by the law by being obliged to pay the export charge when certain of their competitors did not have to pay it. They should not be refused standing on the ground that they will not be able to make out their constitutional claim. They have a "genuine interest" as Canadian entrepreneurs in the validity of the law. A corporation which can demonstrate its own financial loss flowing from an unconstitutional law has an "interest" in seeking a declaration of invalidity. The individual plaintiffs, as officers and shareholders of companies which have lost money pursuant to a law, also have a "genuine interest" in attacking the validity of that law. They were also "directly affected" by the loss of salary and dividends. (3) The only other means to bring the matter before the courts would be actions by the defendant to enforce taxes due or prosecutions of the corporate or individual plaintiffs under the Act for failure to pay. The plaintiffs did not have to wait until they are sued or prosecuted to impugn the statute under which such enforcement measures might be taken.

Only the plaintiff corporations had standing with respect to the claim for damages or recovery of money because they were seeking the recovery of money paid and losses suffered by them as a result of the Exemption Order. An action for recovery of money or damages can only be brought by the party who actually suffered the loss.

(2) The word "individual" in the English version of section 15 guarantees equality rights to natural persons only, according to its normal meaning and several decisions of the Federal Court of Appeal. The more precise meaning of "individual" in the English version of section 15 is more consistent with the forms of discrimination — involving personal characteristics — prohibited by subsection 15(1) than is the potentially broader language of the French version.

(3) The distinctions created by the Exemption Order were not contrary to the guarantees of subsection 15(1). Although unfavourable treatment of an economic nature, even of a tax nature, can form the basis for a claim under subsection 15(1), the grounds for making this unfavourable distinction must amount to "discrimination" within section 15. There must be an unfavourable distinction on one of the enumerated or analogous grounds. "Discrimination" involves distinctions based on

tible d'être tranchée par les voies de justice, la qualité pour agir peut être fondée sur «le droit des citoyens au respect de la constitution par le Parlement» et également par le gouverneur en conseil. Il existe une question susceptible d'être tranchée par les voies de justice. Il n'est pas essentiel que le demandeur démontre qu'il a été personnellement victime d'une violation de ses droits substantiels pour avoir qualité pour agir, pourvu que les critères relatifs à la qualité pour solliciter un jugement déclaratoire d'inconstitutionnalité exposés par la Cour suprême dans l'arrêt *Ministre de la Justice du Canada et autre c. Borowski* soient respectés. Si l'on applique ces critères: (1) La violation possible de la Charte par le décret d'exemption est une question sérieuse. (2) Les personnes morales demandereses sont directement touchées en étant tenues de payer le droit à l'exportation alors que certains de leurs concurrents n'y ont pas été contraints. On ne devrait pas leur refuser la qualité pour agir au seul motif qu'elles ne réussiraient pas à établir le bien-fondé du moyen qu'elles tirent de la constitution. Elles ont un «intérêt véritable» en tant qu'entrepreneurs canadiens dans la constitutionnalité de la mesure législative. La personne morale qui peut démontrer qu'elle a elle-même subi un préjudice financier en raison d'une loi inconstitutionnelle a sûrement un «intérêt» quelconque à demander un jugement déclaratoire d'inconstitutionnalité. En leur qualité d'administrateurs et d'actionnaires des compagnies qui auraient perdu de l'argent en raison d'une loi, les personnes physiques demandereses ont aussi un «intérêt véritable» à contester la constitutionnalité de cette loi. Elles sont «directement touchées» par la perte de salaire et des dividendes. (3) Le seul autre moyen de soumettre la question aux tribunaux serait une action introduite par la défenderesse pour obtenir le paiement forcé des taxes imposées ou une poursuite intentée contre les personnes morales demandereses ou contre les personnes physiques demandereses en vertu de la Loi pour omission de payer. Les demandeurs n'ont pas à attendre d'être poursuivis pour contester la loi en vertu de laquelle de telles accusations pourraient être portées.

En ce qui concerne la demande de dommages-intérêts ou de remboursement d'argent, seules les personnes morales ont la qualité pour agir parce qu'elles demandent d'être remboursées de l'argent qu'elles ont payé et d'être indemnisées des pertes qu'elles ont subies en raison du décret d'exemption. Une action en remboursement d'argent ou en dommages-intérêts ne peut être intentée que par la personne qui a effectivement subi la perte.

(2) Le mot «*individual*» dans la version anglaise de l'article 15 ne garantit les droits à l'égalité qu'aux personnes physiques, selon son sens courant et plusieurs décisions de la Cour d'appel fédérale. Le sens plus précis du mot «*individuals*» dans la version anglaise de l'article 15 se concilie davantage que le terme plus général de la version française avec les formes de discrimination — visant les attributs personnels — prohibées par le paragraphe 15(1).

(3) Les distinctions créées par le décret d'exemption ne violent pas les garanties prévues par le paragraphe 15(1). Bien qu'un traitement défavorable de nature économique, même de nature fiscale, puisse donner ouverture à une demande fondée sur le paragraphe 15(1), les motifs de cette distinction défavorable doivent équivaloir à une «discrimination» au sens de l'article 15. Il doit y avoir une distinction défavorable fondée sur l'un des motifs énumérés à ce paragraphe ou sur un motif

“personal characteristics” which individuals cannot readily change.

The plaintiffs were not prejudicially affected because of their membership in a group i.e. those companies not entitled to exemption from the U.S. countervailing duty. For a person to be prejudicially treated due to association with a group, the group must have existed before the act of alleged discrimination.

The plaintiffs also argued that there could be unconstitutional discrimination going beyond the grounds enumerated in subsection 15(1). The adoption by Canadian authorities of the distinctions of timeliness of applications and economic grounds used by American authorities was not “so grossly unfair” or “devoid of any rational relationship to a legitimate state purpose” as to offend against the principle of equality before and under the law and to merit intervention under subsection 15(1). Those who filed late were partially responsible for their applications being out of time. The plaintiffs’ argument that the Canadian Government should not have entered into the agreement could not be accepted since the second guessing of policy decisions is beyond the “institutional competence of the courts”. Although the prohibited grounds of discrimination may not necessarily be limited to those enumerated in subsection 15(1) or those analogous thereto, such possibilities have been narrowed in ways relevant to the present case. Of the indicia of discrimination for the purpose of identifying analogous grounds i.e. stereotyping, historical disadvantage, or political isolation, none were present in the group represented by the plaintiffs.

(4) There were several difficulties with the remedies as sought. A declaration that the Exemption Order was invalid would not exempt the plaintiffs from payment of the export charge under the Act. The results would be that the companies exempted by the Order would have to pay the export charge and that an order that the corporate plaintiffs be discharged from all liability for unpaid export charges could not be granted. The claim for “special damages” already paid could not succeed if the Exemption Order were simply declared invalid. To recover the charges paid, it would have to be proven that the payments had been made under coercion resulting in the unjust enrichment of the defendant.

analogue. La «discrimination» vise des distinctions fondées sur des «caractéristiques personnelles» d’un genre que les personnes physiques ne peuvent aisément changer.

Les demandeurs ne sont pas désavantagés en raison de leur appartenance à un groupe, à savoir le groupe de compagnies qui n’ont pas droit à l’exemption du paiement du droit compensatoire américain. Pour qu’une personne fasse l’objet d’un traitement défavorable en raison de son association à un groupe, il faut que ce groupe ait existé avant la perpétration de l’acte discriminatoire reproché.

Les demandeurs ont également avancé qu’il pouvait y avoir discrimination inconstitutionnelle fondée sur d’autres motifs que ceux qui sont énumérés au paragraphe 15(1). L’adoption par les autorités canadiennes des distinctions fondées sur les demandes tardives et les motifs d’ordre économique invoquées par les autorités américaines n’est pas «tellement injuste» ni si «dénuée de tout lien rationnel avec un objectif légitime de l’État» qu’elle enfreint le principe de l’application égale et générale de la loi et qu’elle justifie la Cour d’intervenir en vertu du paragraphe 15(1). Ceux qui ont déposé des demandes tardives sont en partie responsables du fait qu’elles n’ont pas été présentées dans les délais prescrits. L’argument des demandeurs selon lequel le gouvernement canadien n’aurait pas dû signer le protocole d’entente ne peut être retenu puisque la vérification des décisions de principe ne relève pas de la «compétence institutionnelle des tribunaux». Même si les motifs de discrimination illicites ne se limitent pas nécessairement à ceux qui sont exposés au paragraphe 15(1) ou à des motifs analogues, cette possibilité a été restreinte de manières qui sont pertinentes à la présente affaire. Le groupe que représentent les demandeurs ne présente aucun des signes de discrimination permettant de trouver des motifs analogues, c’est-à-dire les stéréotypes, les désavantages historiques ou la vulnérabilité à des préjugés politiques.

(4) Les recours tels qu’ils sont formulés soulèvent plusieurs difficultés. Un jugement déclarant inconstitutionnel le décret d’exemption n’empêcherait pas les demandeurs d’être assujettis au paiement du droit à l’exportation prévu par la Loi. Il en résulterait que les compagnies exemptées aux termes du décret seraient assujetties au paiement du droit à l’exportation et que la demande visant à libérer les personnes morales demandereses de toute obligation de paiement des droits à l’exportation impayés serait irrecevable. La demande de «dommages-intérêts spéciaux» équivalant aux droits à l’exportation déjà payés serait aussi irrecevable si le décret d’exemption était simplement déclaré inconstitutionnel. Pour recouvrer les droits payés, il faudrait prouver que les paiements ont été faits sous la contrainte, entraînant l’enrichissement sans cause de la défenderesse.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 1, 15.

*Softwood Lumber Products Export Charge Act*, S.C. 1987, c. 15, s. 15.

*Softwood Lumber Products Export Charge Exemption Order*, SOR/87-480 (as am. by SOR/88-67).

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 1, 15.

*Décret sur l’exemption du droit à l’exportation de produits de bois d’œuvre*, DORS/87-480 (mod. par DORS/88-67).

*Loi sur le droit à l’exportation de produits de bois d’œuvre*, L.C. 1987, chap. 15, art. 15.

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Thorson v. Attorney General of Canada et al.*, [1975] 1 S.C.R. 138; (1974), 43 D.L.R. (3d) 1; 1 N.R. 225; *Minister of Justice of Canada et al. v. Borowski*, [1981] 2 S.C.R. 575; (1981), 130 D.L.R. (3d) 588; [1982] 1 W.W.R. 97; 12 Sask. R. 420; 64 C.C.C. (2d) 97; 24 C.P.C. 62; 24 C.R. (3d) 352; 39 N.R. 331; *Canadian Council of Churches v. Canada*, [1990] 2 F.C. 534; (1990), 106 N.R. 61 (C.A.); *Foss v. Harbottle* (1843), 67 E.R. 189 (Ch.); *Edmonton Journal v. Alberta (Attorney General)*, [1989] 2 S.C.R. 1326; (1989), 103 A.R. 321; 64 D.L.R. (4th) 577; [1990] 1 W.W.R. 577; 71 Alta. L.R. (2d) 273; 45 C.R.R. 1; 102 N.R. 321; *Association des détaillants en alimentation du Québec c. Ferme Carnaval Inc.*, [1986] R.J.Q. 2513; [1987] D.L.Q. 42 (C.S.); *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143; (1989), 56 D.L.R. (4th) 1; [1989] 2 W.W.R. 289; 34 B.C.L.R. (2d) 273; 36 C.R.R. 193; 91 N.R. 255; *R. v. Turpin*, [1989] 1 S.C.R. 1296; (1989), 48 C.C.C. (3d) 8; 69 C.R. (3d) 97; 96 N.R. 115.

## CONSIDERED:

*Reference Re Workers' Compensation Act, 1983 (Nfld.)*, [1989] 1 S.C.R. 922; (1989), 76 Nfld. & P.E.I.R. 181; 56 D.L.R. (4th) 765; 235 A.P.R. 181; 96 N.R. 227.

## REFERRED TO:

*Rogers v. Bank of Montreal*, [1985] 5 W.W.R. 193; (1985), 64 B.C.L.R. (2d) 63; 30 B.L.R. 41 (B.C.S.C.); *affd* [1987] 2 W.W.R. 364; (1986), 9 B.C.L.R. (2d) 190 (B.C.C.A.); *McGauley v. B.C.* (1989), 39 B.C.L.R. (2d) 223 (C.A.); *Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al.*, [1985] 1 S.C.R. 441; (1985), 18 D.L.R. (4th) 481; 12 Admin. L.R. 16; 13 C.R.R. 287; 59 N.R. 1; *Irwin Toy Ltd. v. Québec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; (1989), 58 D.L.R. (4th) 577; 25 C.P.R. (3d) 417; 94 N.R. 167; *National Anti-Poverty Organization v. Canada (Attorney General)*, [1989] 3 F.C. 684; (1989), 60 D.L.R. (4th) 712; 26 C.P.R. (3d) 440; 28 F.T.R. 160; 99 N.R. 181 (C.A.); *New Brunswick Broadcasting Co., Limited v. Canadian Radio-television and Telecommunication Commission*, [1984] 2 F.C. 410; (1984), 13 D.L.R. (4th) 77; 2 C.P.R. (3d) 433; 12 C.R.R. 249; 55 N.R. 143 (C.A.); *Canada (Attorney General) v. Central Cartage Co.*, [1990] 2 F.C. 641; (1990), 71 D.L.R. (4th) 253; 109 N.R. 357 (C.A.); *Re Aluminum Co. of Canada, Ltd. and The Queen in right of Ontario; Dofasco Inc., Intervenor* (1986), 55 O.R. (2d) 522; 29 D.L.R. (4th) 583; 19 Admin. L.R. 192; 1 C.E.L.R. (N.S.)1; 25 C.R.R. 50; 16 O.A.C. 14 (Div. Ct.); *Milk Bd. v. Clearview Dairy Farm Inc.*, [1987] 4 W.W.R. 279; (1987), 12 B.C.L.R. (2d) 116 (B.C.C.A.); *United States v. Carolene Products Co.*, 304 U.S. 144 (S.C., 1938); *Jacobs (George Porky) Enterprises Ltd. v. City of Regina*, [1964] S.C.R. 326; (1964), 44 D.L.R. (2d) 179; 47 W.W.R. 305; *Eadie v. Township of Brantford*, [1967] S.C.R. 573; (1967), 63 D.L.R. (2d) 561; *Hydro Electric Commission of Nepean*

## JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Thorson c. Procureur général du Canada et autres*, [1975] 1 R.C.S. 138; (1974), 43 D.L.R. (3d) 1; 1 N.R. 225; *Ministre de la Justice du Canada et autre c. Borowski*, [1981] 2 R.C.S. 575; (1981), 130 D.L.R. (3d) 588; [1982] 1 W.W.R. 97; 12 Sask. R. 420; 64 C.C.C. (2d) 97; 24 C.P.C. 62; 24 C.R. (3d) 352; 39 N.R. 331; *Conseil canadien des églises c. Canada*, [1990] 2 C.F. 534; (1990), 106 N.R. 61 (C.A.); *Foss v. Harbottle* (1843), 67 E.R. 189 (Ch.); *Edmonton Journal c. Alberta (Procureur général)*, [1989] 2 R.C.S. 1326; (1989), 103 A.R. 321; 64 D.L.R. (4th) 577; [1990] 1 W.W.R. 577; 71 Alta. L.R. (2d) 273; 45 C.R.R. 1; 102 N.R. 321; *Association des détaillants en alimentation du Québec c. Ferme Carnaval Inc.*, [1986] R.J.Q. 2513; [1987] D.L.Q. 42 (C.S.); *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; (1989), 56 D.L.R. (4th) 1; [1989] 2 W.W.R. 289; 34 B.C.L.R. (2d) 273; 36 C.R.R. 193; 91 N.R. 255; *R. c. Turpin*, [1989] 1 R.C.S. 1296; (1989), 48 C.C.C. (3d) 8; 69 C.R. (3d) 97; 96 N.R. 115.

## DÉCISION EXAMINÉE:

*Renvoi relatif à la Workers' Compensation Act, 1983 (T.-N.)*, [1989] 1 R.C.S. 922; (1989), 76 Nfld. & P.E.I.R. 181; 56 D.L.R. (4th) 765; 235 A.P.R. 181; 96 N.R. 227.

## DÉCISIONS CITÉES:

*Rogers v. Bank of Montreal*, [1985] 5 W.W.R. 193; (1985), 64 B.C.L.R. (2d) 63; 30 B.L.R. 41 (C.S.C.-B); *confirmée* [1987] 2 W.W.R. 364; (1986), 9 B.C.L.R. (2d) 190 (C.A.C.-B.); *McGauley v. B.C.* (1989), 39 B.C.L.R. (2d) 223 (C.A.); *Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*, [1985] 1 R.C.S. 441; (1985), 18 D.L.R. (4th) 481; 12 Admin. L.R. 16; 13 C.R.R. 287; 59 N.R. 1; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; (1989), 58 D.L.R. (4th) 577; 25 C.P.R. (3d) 417; 94 N.R. 167; *Organisation nationale anti-pauvreté c. Canada (Procureur général)*, [1989] 3 C.F. 684; (1989), 60 D.L.R. (4th) 712; 26 C.P.R. (3d) 440; 28 F.T.R. 160; 99 N.R. 181 (C.A.); *New Brunswick Broadcasting Co., Limited c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1984] 2 C.F. 410; (1984), 13 D.L.R. (4th) 77; 2 C.P.R. (3d) 433; 12 C.R.R. 249; 55 N.R. 143 (C.A.); *Canada (Procureur général) c. Central Cartage Co.*, [1990] 2 C.F. 641; (1990), 71 D.L.R. (4th) 253; 109 N.R. 357 (C.A.); *Re Aluminum Co. of Canada, Ltd. and the Queen in right of Ontario; Dofasco Inc., Intervenor* (1986), 55 O.R. (2d) 522; 29 D.L.R. (4th) 583; 19 Admin. L.R. 192; 1 C.E.L.R. (N.S.)1; 25 C.R.R. 50; 16 O.A.C. 14 (Div. Ct.); *Milk Bd. v. Clearview Dairy Farm Inc.*, [1987] 4 W.W.R. 279; (1987), 12 B.C.L.R. (2d) 116 (C.A.C.-B.); *United States v. Carolene Products Co.*, 304 U.S. 144 (S.C., 1938); *Jacobs (George Porky) Enterprises Ltd. v. City of Regina*, [1964] R.C.S. 326; (1964), 44 D.L.R. (2d) 179; 47 W.W.R. 305; *Eadie v. Township of Brantford*, [1967] R.C.S. 573; (1967), 63 D.L.R. (2d)

v. *Ontario Hydro*, [1982] 1 S.C.R. 347; (1982), 132 D.L.R. (3d) 193; 16 B.L.R. 215; 41 N.R. 1.

561; *Hydro Electric Commission of Nepean c. Ontario Hydro*, [1982] 1 R.C.S. 347; (1982), 132 D.L.R. (3d) 193; 16 B.L.R. 215; 41 N.R. 1.

## AUTHORS CITED

Ely, John Hart *Democracy and Distrust*, Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1980.

## DOCTRINE

Ely, John Hart *Democracy and Distrust*, Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1980.

## COUNSEL:

*Bryan Williams, Q.C.* and *Meredith A. Quartermain* for plaintiffs.

*Harry J. Wruck* and *Mary A. Humphries* for defendant.

## AVOCATS:

*Bryan Williams, c.r.* et *Meredith A. Quartermain* pour les demandeurs.

*Harry J. Wruck* et *Mary A. Humphries* pour la défenderesse.

## SOLICITORS:

*Swinton & Company*, Vancouver, for plaintiffs.

*Deputy Attorney General of Canada* for defendant.

## PROCUREURS:

*Swinton & Company*, Vancouver, pour les demandeurs.

*Le sous-procureur général du Canada* pour la défenderesse.

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

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

STRAYER J.:

LE JUGE STRAYER:

Relief RequestedRéparation demandée

The plaintiffs seek a declaration that the *Softwood Lumber Products Export Charge Exemption Order*,<sup>1</sup> made under the *Softwood Lumber Products Export Charge Act*,<sup>2</sup> was invalid as being inconsistent with subsection 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]]. They also seek an order that the corporate plaintiffs be discharged from all liability to the defendant for any unpaid export charge under the said Act, special damages for such amounts of export charge as have already been paid by the corporate plaintiffs to the defendant, and "general damages".

Les demandeurs sollicitent un jugement déclaratoire portant que le *Décret sur l'exemption du droit à l'exportation de produits de bois d'œuvre*<sup>1</sup> pris en application de la *Loi sur le droit à l'exportation de produits de bois d'œuvre*<sup>2</sup> est inconstitutionnel au motif qu'il est inconciliable avec le paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]. Ils sollicitent également une ordonnance libérant les personnes morales demanderesses envers la défenderesse de toute obligation de paiement des droits à l'exportation impayés exigibles en vertu de la Loi en question. Ils réclament également des dommages-intérêts spéciaux pour les droits à l'exportation que les personnes morales demanderesses ont déjà payés à la défenderesse, et des «dommages-intérêts généraux».

<sup>1</sup> SOR/87-480 of July 30, 1987, as amended by SOR/88-67 of December 31, 1987.

<sup>2</sup> S.C. 1987, c. 15.

<sup>1</sup> DORS/87-480 du 30 juillet 1987, modifié par DORS/88-67 du 31 décembre 1987.

<sup>2</sup> L.C. 1987, chap. 15.

Before the trial the parties had filed an agreed statement of facts, and some witnesses and documents were produced at the trial. At the opening of the trial it was explained that the parties had agreed that I should decide the issues on the basis of the evidence which would be produced concerning Antrim Yards Ltd. ("Antrim") and Prince George Precut Limited ("PGP"), two of the corporate plaintiffs, and on the evidence concerning William LaCoste and William McInnes, major shareholders of Antrim and PGP respectively, being two of the individual plaintiffs. The parties accepted that my decision in respect of these parties would be applied to the other plaintiffs.

It was also agreed that I would not need to determine the *quantum* of damages, if any, such matter being left presumably for a reference to be ordered in the judgment if necessary.

#### Facts

The corporate plaintiffs in question were at all relevant times secondary manufacturers of softwood lumber products in Canada and exporters of such products to the United States. As I understand it, a "secondary manufacturer" is one who does not directly cut trees in the forest, but who takes rough cut lumber and processes it into precise dimension material, cuts or finishes wood parts to the specification of certain end users, or "upgrades" lower quality cuts obtained from primary producers by selective trimming and piecing.

According to the agreed statement of facts, on May 19, 1986 the Coalition for Fair Lumber Imports, an American group representing softwood lumber associations and forest product companies in the United States, filed a petition with the United States Department of Commerce alleging that the Canadian lumber industry was unfairly subsidized by certain federal and provincial programs. It asked that a 27% countervailing duty be placed on certain softwood lumber products imported into the United States from Canada. On or about June 11, 1986, the Department of Com-

Avant le procès, les parties avaient déposé un exposé conjoint des faits, et certains témoins et documents ont été produits au procès. À l'ouverture du procès, il a été expliqué que les parties avaient convenu que je devais trancher les questions en litige d'après les éléments de preuve qui seraient produits au sujet d'Antrim Yards Ltd. («Antrim») et de Prince George Precut Limited («PGP»), deux des personnes morales demanderes-  
 ses, et d'après les éléments de preuve concernant deux des personnes physiques demanderes-  
 ses, William LaCoste et William McInnes, qui sont respectivement les principaux actionnaires d'Antrim et de PGP. Les parties ont accepté que la décision que je rendrais au sujet de ces parties s'appliquerait aux autres demandeurs.

Il a également été convenu que je n'aurais pas à déterminer le montant des éventuels dommages-intérêts, et que cette question serait probablement tranchée dans le cadre d'un renvoi dont la tenue serait ordonnée au besoin dans le jugement.

#### Les faits

Les personnes morales demanderes-  
 ses en question étaient à l'époque en cause des fabricants du secteur secondaire de produits de bois d'œuvre au Canada et des exportateurs de ces produits aux États-Unis. Si j'ai bien compris, un «fabricant du secteur secondaire» ne fait pas directement l'abat-tage d'arbres sur pied; il prend du bois de sciage de premier débit et le transforme en des pièces de dimensions précises, il procède à la taille ou à la finition des pièces de bois selon les spécifications de certains utilisateurs ultimes ou améliore la qualité des pièces obtenues de producteurs du secteur primaire en procédant à un équarrissage et à un débitage sélectifs.

Suivant l'exposé conjoint des faits, le 19 mai 1986, la Coalition for Fair Lumber Imports, un groupe américain représentant des associations de bois d'œuvre et des compagnies de produits forestiers des États-Unis, a adressé au Department of Commerce des États-Unis une pétition dans laquelle elle alléguait que l'industrie canadienne du bois d'œuvre était injustement subventionnée par certains programmes fédéraux et provinciaux. Elle a demandé qu'un droit compensatoire de 27 % soit imposé sur certains produits de bois d'œuvre exportés du Canada aux États-Unis. Le



merce commenced an investigation in response to the petition.

The defendant, represented by the Government of Canada, became aware of this petition on the day it was filed. The Canadian Forest Industries Council which represents eighteen member associations (which in turn represent most primary lumber producers in Canada and some secondary lumber producers) also became aware of it at an early date. It advised its members as early as June 3 of the investigation and informed them that they could request an exclusion from a countervailing duty order. According to the agreed statement of facts, it was not until June 30, 1986 that the Department of Commerce officially informed the Government of Canada that requests for exclusion would be considered and that the deadline for submitting such requests was July 11, 1986. Any Canadian company wishing to request an exclusion was required to inform the Department of Commerce by that date. Thereafter to complete their applications such companies would have to answer a questionnaire and the Government of Canada was then required to certify with respect to each company whether it benefited from any such "subsidy" program. Even for those companies so benefiting, if the Government of Canada certified that their benefits were "*de minimis*" they would still be eligible for an exclusion. The questionnaires and certifications had to be completed by October 16, 1986.

At the outset, according to the evidence, the Government of Canada in consultation with provincial governments decided to rely on the Canadian Forest Industries Council to inform its member associations who would in turn inform their members. This was thought to be the best means of making the Canadian softwood manufacturing industry aware of the possibility and means for obtaining an exclusion from any possible countervailing duty. Typical of various of the plaintiff companies, Antrim was not a member of any association affiliated with the Canadian Forest

11 juin 1986 ou vers cette date, le Department of Commerce a ouvert une enquête pour donner suite à cette pétition.

a La défenderesse, qui est représentée par le gouvernement du Canada, a été mise au courant de cette pétition le jour de son dépôt. Le Conseil canadien des industries forestières, qui représente dix-huit associations membres (qui à leur tour b représentent la plupart des producteurs du secteur primaire de bois d'œuvre du Canada et certains producteurs du secteur secondaire de bois d'œuvre) en avait lui aussi déjà été informé. Il a avisé ses membres dès le 3 juin de la tenue de l'enquête c et les a informés qu'ils pouvaient demander à être soustraits à l'application d'un décret imposant un droit compensatoire. Selon l'exposé conjoint des faits, ce n'est que le 30 juin 1986 que le Department of Commerce a officiellement informé le d gouvernement du Canada que les demandes d'exemption seraient examinées et que la date limite pour présenter ces demandes était fixée au 11 juillet 1986. Toute compagnie canadienne désirant demander une exemption était tenue d'en e informer le Department of Commerce au plus tard à cette date. Par la suite, pour compléter leur demande, les compagnies en question devaient répondre à un questionnaire et le gouvernement du Canada devait ensuite attester, relativement à f chaque compagnie, si elle bénéficiait d'un tel programme de «subvention». Même dans le cas des compagnies qui bénéficiaient de tels programmes, si le gouvernement du Canada attestait que les avantages qu'elles recevaient étaient négligeables, g les compagnies en question seraient quand même admissibles à l'exemption. Les questionnaires et les attestations devaient être remplis au plus tard le 16 octobre 1986.

h Suivant la preuve, le gouvernement du Canada a d'abord décidé, après avoir consulté les gouvernements provinciaux, de s'en remettre au Conseil canadien des industries forestières pour qu'il i informe ses associations membres qui devaient, à leur tour, informer leurs membres. On pensait que c'était la meilleure façon de mettre l'industrie manufacturière canadienne du bois d'œuvre au courant de la possibilité et des moyens d'obtenir j une exemption de l'obligation de payer un éventuel droit compensatoire. Antrim—qui constitue un exemple typique des diverses compagnies deman-

Industries Council and therefore received no notice concerning applications for exclusions. PGP was a member of the British Columbia Council of Forest Industries, a member association of the Canadian Forest Industries Council, and thus did receive notification. By July 11, 1986, fifty-nine Canadian companies had applied to the Department of Commerce in Washington for exclusions. PGP was one of these. Antrim, being unaware of the need or possibility to apply for an exclusion, did not do so before July 11. By October 16, the Government of Canada had certified forty-seven of the fifty-nine timely applicants as being entitled to exclusions. This included PGP which was certified as receiving only *de minimis* benefits under the alleged "subsidy" programs.

On October 16, 1986, the Department of Commerce issued a preliminary determination finding that subsidies to Canadian producers amounted to 15% of the value of the lumber produced and it imposed a preliminary countervailing duty of 15% on certain softwood lumber products exported to the United States from Canada. Of the forty-seven companies certified by the Government of Canada as being entitled to exclusions, only twenty were approved for exclusion by the Department of Commerce.

A final determination as to the existence of a subsidy was required to be made by the Department of Commerce by December 31, 1986. It was not known by the Government of Canada with complete certainty whether the final determination would be the same as the preliminary determination, whether there would be any significant countervailing duty and if so in what amount or whether further exclusions would be granted beyond the twenty already granted. The Government of Canada, specifically the Department of External Affairs and International Trade, prepared new submissions in respect of companies whose timely applications for exclusion had been turned down,

deresses—n'était membre d'aucune des associations affiliées au Conseil canadien des industries forestières et elle n'a donc reçu aucun avis concernant les demandes d'exemption. PGP était membre de la British Columbia Council of Forest Industries, une association membre du Conseil canadien des industries forestières, et elle a donc été avisée. Au 11 juillet 1986, cinquante-neuf compagnies canadiennes avaient déposé une demande auprès du Department of Commerce de Washington en vue d'obtenir une exemption. PGP était au nombre de ces compagnies. Antrim, qui n'était pas au courant de la nécessité ou de la possibilité de demander une exemption, n'a pas présenté sa demande avant le 11 juillet. Au 16 octobre 1986, le gouvernement du Canada avait attesté que quarante-sept des cinquante-neuf compagnies qui avaient déposé leur demande dans les délais prescrits avaient le droit d'obtenir une exemption. PGP était au nombre de ces compagnies. Le gouvernement a attesté que PGP recevait seulement des avantages négligeables en vertu des présumés programmes de «subvention».

Le 16 octobre 1986, le Department of Commerce a rendu une décision préliminaire par laquelle il a conclu que les subventions versées aux producteurs canadiens équivalaient à 15 % de la valeur du bois d'œuvre produit et il a imposé un droit compensatoire provisoire de 15 % sur certains produits de bois d'œuvre exportés du Canada aux États-Unis. Sur les quarante-sept compagnies ayant fait l'objet d'une attestation de leur droit à une exemption de la part du gouvernement du Canada, seulement vingt ont obtenu une approbation d'exemption du Department of Commerce.

Le Department of Commerce devait se prononcer de façon définitive au plus tard le 31 décembre 1986 sur l'existence d'une subvention. Le gouvernement du Canada ne savait pas avec certitude si la décision définitive serait identique à la décision préliminaire, si un droit compensatoire élevé serait imposé et, dans l'affirmative, quel en serait le montant ou si d'autres exemptions seraient accordées à part les vingt exemptions qui avaient déjà été accordées. Le gouvernement du Canada, et plus précisément le ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur, a fait de nouvelles démarches au sujet des compagnies dont les demandes d'exemption présentées dans les délais

and also received and processed for certification applications from other companies who had only heard about the possibility of applying after the July 11 deadline had passed. Antrim, as one of the latter companies, had only heard of the possibility of exclusions after October 16 when it learned that twenty companies, including some of its competitors, had been excluded. Its application was processed by the Department of External Affairs and International Trade. Notwithstanding the fact that the U.S. Department of Commerce indicated on December 4, 1986 that it would consider no new applications for exemptions beyond those received prior to July 11, the Government of Canada on December 23 submitted seventy additional applications with the proper certification, together with eleven revised certifications for companies which had filed a request before July 11 but had been turned down in the decision announced on October 16.

According to the agreed statement of facts, however, as the dispute progressed it had become increasingly apparent to the Government of Canada that the Department of Commerce determination would be unfavourable and that a countervailing duty of at least 15% would be imposed and perhaps one as high as 27%. During this period after October 16 discussions were also proceeding at the political level. In answers obtained by the plaintiffs on examination for discovery of Donald Campbell, Assistant Deputy Minister (United States), Department of External Affairs and International Trade, and from documents produced in connection therewith and put in as evidence by the plaintiffs, it appears that the then Minister for International Trade, Honourable Pat Carney, had discussions with Malcolm Baldrige, the United States Secretary of Commerce. There was also a meeting of Canada's first ministers in Vancouver on November 21, 1986 where the matter was discussed. An agreement was reached in support of a proposal whereby, in return for a withdrawal of the countervail proceeding before the Department of Commerce in Washington, the

prescrits avaient été refusées, et a également reçu et examiné en vue de délivrer une attestation les demandes d'autres compagnies qui n'avaient entendu parler de la possibilité de présenter une demande qu'après l'expiration du délai se terminant le 11 juillet. Antrim, l'une de ses dernières compagnies, n'avait entendu parler de la possibilité d'obtenir une exemption qu'après le 16 octobre en apprenant que vingt compagnies, y compris certains de ses concurrents, avaient obtenu une exemption. Sa demande a été examinée par le ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur. Malgré le fait que le Department of Commerce des États-Unis avait précisé le 4 décembre 1986 qu'il n'examinerait pas d'autres demandes d'exemption que celles qui avaient été reçues avant le 11 juillet, le gouvernement du Canada a déposé, le 23 décembre, soixante-dix nouvelles demandes dûment attestées, ainsi que onze attestations révisées concernant des compagnies qui avaient déposé une demande avant le 11 juillet mais dont la demande avait été refusée dans la décision annoncée le 16 octobre.

Pourtant, selon l'exposé conjoint des faits, au fur et à mesure que le différend progressait, il est devenu de plus en plus évident pour le gouvernement du Canada que le Department of Commerce rendrait une décision défavorable et qu'il imposerait un droit compensatoire d'au moins 15 % qui pourrait peut-être aller jusqu'à 27 %. Pendant la période qui a suivi le 16 octobre, des pourparlers étaient également en cours sur le plan politique. Il ressort des réponses que les demandeurs ont obtenues au cours de l'interrogatoire préalable du sous-ministre adjoint (États-Unis) du ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur, Donald Campbell, ainsi que des documents qui ont été produits à cet égard et qui ont été mis en preuve par les demandeurs, que le ministre du Commerce extérieur de l'époque, Pat Carney, était en pourparlers avec Malcolm Baldrige, le Secretary of Commerce des États-Unis. Il y a également eu le 21 novembre 1986 à Vancouver une rencontre des premiers ministres du Canada au cours de laquelle la question a été discutée. On s'est entendu pour appuyer une proposition aux termes de laquelle, en échange du retrait de la procédure de droit compensatoire en cours devant le Department of Commerce de Washington, le gouvernement canadien prendrait des mesures (pour

Canadian Government would take action (in the words of the news release following that meeting)

... that will allow the provinces to retain the right to manage their natural resources without foreign restrictions and that will retain resource revenues in Canada.

By this time the Government of Canada had already proposed to the Government of the United States, on or about November 16, that the dispute be settled by the imposition by the Government of Canada of a 15% export charge on certain softwood lumber products exported from Canada to the United States, in return for the withdrawal of the countervailing duty petition to the Department of Commerce. It is admitted that during these negotiations the Government of Canada was aware of the unequal treatment already accorded to Canadian companies, as between those who had successfully applied prior to July 11 for an exclusion and those companies such as Antrim and PGP who in the opinion of the Government of Canada were also entitled to exclusion but for whom there seemed little prospect of exclusion in the process then under way.

The agreement finally reached between the Governments of Canada and the United States was set out in a memorandum of understanding which was finalized on December 30, 1986. It provided for the withdrawal of the countervail petition and for the imposition by the Government of Canada of a 15% export charge on certain softwood lumber products exported from Canada to the United States on or after January 8, 1987. It was understood that the only companies which could be exempted from this charge would be the twenty already granted an exclusion by the Department of Commerce to the countervailing duty, it having been made clear (according to the agreed statement of facts) by the U.S. negotiators that there would be no agreement if more than the existing exclusions were insisted upon. Shortly after this agreement was signed the Government of Canada introduced in Parliament the *Softwood Lumber Products Export Charge Act* which was eventually adopted and proclaimed on July 20, 1987. Subsection 15(1) of that Act provided, *inter alia*, that the Governor in Council could "exempt any person from the requirement to pay such a charge". On July 30, 1987 the Governor in Council adopted the *Softwood Lumber Products Export Charge*

reprendre le libellé du communiqué de presse qui a été publié à l'issue de la rencontre):

[TRADUCTION] ... qui permettront aux provinces de conserver le droit de gérer leurs ressources naturelles sans restrictions de l'étranger et de garder au Canada les recettes provenant des ressources.

À l'époque, le gouvernement du Canada avait déjà proposé le 16 novembre ou vers cette date au gouvernement des États-Unis de régler le différend par l'imposition par le gouvernement du Canada d'un droit à l'exportation de 15 % sur certains produits de bois d'œuvre exportés du Canada aux États-Unis en échange du retrait de la pétition déposée devant le Department of Commerce au sujet du droit compensatoire. Il est constant qu'au cours de ces négociations, le gouvernement du Canada était conscient du traitement inégalitaire qui existait entre les compagnies canadiennes qui avaient déjà présenté avec succès avant le 11 juillet une demande d'exemption et celles, comme Antrim et PGP, qui de l'avis du gouvernement du Canada avaient également droit à une exemption mais qui semblaient avoir peu de chances d'obtenir une exemption à l'issue de la procédure en cours.

L'entente à laquelle le gouvernement du Canada et celui des États-Unis en sont finalement arrivés a été énoncée dans un protocole d'entente dont la version définitive a été rédigée le 30 décembre 1986. Elle prévoyait le retrait de la pétition relative au droit compensatoire et l'imposition par le gouvernement du Canada d'un droit à l'exportation de 15 % sur certains produits de bois d'œuvre exportés du Canada aux États-Unis à partir du 8 janvier 1987. Il a été convenu que les seules compagnies qui pouvaient être exemptées du paiement de ce droit seraient les vingt compagnies à qui le Department of Commerce avait déjà accordé une exemption de paiement du droit compensatoire, car les négociateurs américains avaient bien précisé (suivant l'exposé conjoint des faits) qu'il n'y aurait pas d'entente si l'on insistait pour obtenir d'autres exemptions que celles qui avaient déjà été accordées. Peu de temps après la conclusion de cette entente, le gouvernement du Canada a déposé devant le Parlement la *Loi sur le droit à l'exportation de produits de bois d'œuvre* qui a finalement été adoptée et promulguée le 20 juillet 1987. Le paragraphe 15(1) de la Loi prévoit notamment que le gouverneur en conseil peut «exempter toute personne de l'obligation de payer

*Exemption Order* ("Exemption Order") which exempted twenty-two companies from the requirement to pay the export charge imposed by the Act. These twenty-two companies were the twenty companies already excluded by the U.S. from its countervailing duty plus two additional companies agreed to be associated with two respective excluded companies and to have been covered by the U.S. exclusionary decision. Neither Antrim nor PGP were, of course, exempted. Those companies not exempted were obliged to pay the Canadian export charge throughout 1987. By January 1, 1988 all company exclusions were ended as provinces replaced the export charge with other measures to capture additional revenues for the province while avoiding any further countervail action. During 1987 PGP paid only part of the export charge owing by it: it remitted some \$203,000 but failed to pay the remainder owing, the claim of the Government of Canada for the unpaid remainder together with interest being, at the time of trial, some \$380,000. Antrim paid all of the export charge due from it in 1987, some \$205,000. As noted earlier, these plaintiff companies seek the return of any charge paid in 1987 and in the case of PGP a discharge from liability for any unpaid export charge.

The plaintiff companies also claim general damages, and I understand from the tenor of argument that these damages allegedly include losses said to be suffered by the plaintiff companies through loss of sales experienced as a result of certain of their competitors being exempted from payment of the export charge pursuant to the Exemption Order. It was agreed that the *quantum* of damages was not a matter for determination at trial but there was a dispute between counsel as to whether the plaintiffs needed to establish some loss in order to enable the Court to make a finding of liability. It was further disputed as to whether the plaintiffs had in fact provided proof of any loss due to certain of their competitors being exempted. However, in examination for discovery answers entered

ces droits». Le 30 juillet 1987, le gouverneur en conseil a pris le *Décret sur l'exemption du droit à l'exportation de produits de bois d'œuvre* («le décret d'exemption») qui exemptait vingt-deux <sup>a</sup> compagnies de l'obligation de payer le droit à l'exportation imposé par la Loi. Ces vingt-deux compagnies étaient les vingt compagnies déjà exemptées par les É.-U. du paiement du droit compensatoire américain ainsi que deux autres <sup>b</sup> compagnies acceptées comme associées à deux compagnies exemptées et réputées avoir été visées par la décision américaine d'exemption. Ni Antrim ni PGP n'ont été, évidemment, exemptées. Les compagnies non exemptées ont été obligées de <sup>c</sup> payer le droit à l'exportation canadien pendant toute l'année 1987. Au 1<sup>er</sup> janvier 1988, on a mis fin à toutes les exemptions accordées aux compagnies car les provinces ont remplacé le droit à l'exportation par d'autres mesures pour obtenir des <sup>d</sup> recettes supplémentaires pour la province tout en évitant d'autres mesures compensatoires. Au cours de 1987, PGP n'a payé qu'une partie du droit à l'exportation qu'elle devait; elle a remis quelque 203 000 \$, mais n'a pas acquitté le solde. La <sup>e</sup> réclamation du gouvernement du Canada pour le solde impayé s'élevait, avec les intérêts, à quelque 380 000 \$ au moment du procès. Antrim a acquitté la totalité du droit à l'exportation qu'elle devait en 1987, à savoir quelque 205 000 \$. <sup>f</sup> Comme je l'ai déjà signalé, ces compagnies demanderesse demandent d'être remboursées des droits qu'elles ont payés en 1987 et, dans le cas de PGP, d'être libérée de toute obligation du paiement des droits à l'exportation impayés.

<sup>g</sup> Les compagnies demanderesse sollicitent également des dommages-intérêts généraux et je crois comprendre, d'après le sens général de leur argumentation, que ces dommages-intérêts incluraient <sup>h</sup> les pertes dont les compagnies demanderesse se prétendent victimes en raison du manque à gagner qu'elles ont subi par suite de l'exemption du paiement du droit à l'exportation qui a été accordée à certains de leurs concurrents aux termes du décret d'exemption. Il a été convenu que la question du montant des dommages-intérêts ne devait pas être tranchée au procès, mais il y a eu un différend entre les avocats sur la question de savoir si les demanderesse devaient établir une perte quelconque pour que la Cour puisse tirer une conclusion <sup>i</sup> au sujet de la responsabilité. Ils étaient également <sup>j</sup>

at trial Mr. Donald Campbell, representative of the defendant, had admitted that the companies included in the Exemption Order would have a "competitive advantage" over the companies not exempted from payment of the export charge. There was also evidence on behalf of both Antrim and PGP to the effect that they had lost sales as a result of the export charge being imposed on them. While the evidence was seriously lacking in specifics it was not effectively refuted on cross-examination or by any evidence adduced by the defendant. I find that there was sufficient evidence of financial prejudice to the plaintiffs at least to sustain a claim for a declaration of invalidity (other criteria being met) and probably to support a finding of liability, albeit that on a reference to fix *quantum* it would be necessary for the plaintiffs to establish any actual damages suffered on a precise cause and effect basis to be laid out in the terms of the reference. For reasons which will become apparent later, I do not believe that the plaintiffs' case stands or falls on this issue.

The two individual plaintiffs whose situations provide the "test case" for all the named individual plaintiffs both testified. They are William Arthur McInnes, President of PGP and William LaCoste, a Vice-President of Antrim. Each testified that because of his company's losses he suffered a reduction in income. I believe this establishes a sufficient prejudice to them to make out a *prima facie* case of damages which could be particularized on a suitably instructed reference, were all the necessary other elements of liability established. Again, for reasons which will become apparent, I do not think all the individual plaintiffs' claims can be dismissed out-of-hand simply because of lack of specific evidence as to their

en désaccord sur la question de savoir si les demandeurs avaient effectivement démontré qu'ils avaient subi une perte en raison de l'exemption accordée à certains de leurs concurrents. Toutefois, dans les réponses qu'il a données au cours de l'interrogatoire préalable et qui ont été déposées au procès, M. Donald Campbell, le représentant de la défenderesse, avait reconnu que les compagnies visées par le décret d'exemption auraient un [TRANSLATION] «avantage concurrentiel» sur les compagnies non exemptées du paiement du droit à l'exportation. Antrim et PGP ont également présenté des éléments de preuve tendant à démontrer qu'elles avaient subi un manque à gagner par suite de l'imposition du droit à l'exportation. Même si elle était très insuffisamment détaillée, la preuve n'a pas été réfutée efficacement par le contre-interrogatoire ou par des éléments de preuve présentés par la défenderesse. Je conclus qu'il y a suffisamment d'éléments de preuve concernant le préjudice financier subi par les demandeurs pour soutenir à tout le moins une demande visant à obtenir un jugement déclaratoire d'inconstitutionnalité (les autres critères étant respectés) et, probablement, pour justifier une conclusion de responsabilité, à cette réserve près que dans le cadre d'un renvoi visant à fixer le montant, les demandeurs seraient obligés d'établir les dommages subis en établissant un lien de causalité précis à déterminer dans les conditions du renvoi. Pour des raisons qui deviendront évidentes plus loin, je ne crois pas que l'issue de la cause des demandeurs dépende de cette question.

Les deux personnes physiques demandresses dont la situation représente l'«exemple type» de celle de toutes les personnes physiques demandresses nommément désignées ont toutes les deux témoigné. Il s'agit de William Arthur McInnes, président de PGP, et de William LaCoste, vice-président d'Antrim. Chacun a témoigné qu'à cause des pertes de sa compagnie, il avait subi une réduction de revenu. J'estime que cela démontre qu'ils ont subi un préjudice suffisant pour justifier le bien-fondé apparent d'une action en dommages-intérêts, qui pourraient être précisés dans le cadre d'un renvoi au sujet duquel des directives appropriées seraient fournies, en supposant que tous les autres éléments de la responsabilité seraient par ailleurs établis. De nouveau, pour des raisons qui deviendront évidentes, je ne pense pas que les

losses. There are more fundamental issues upon which the case must turn.

réclamations des personnes physiques demanderes-  
ses puissent être rejetées d'emblée du seul fait qu'il  
n'y a pas suffisamment d'éléments de preuve spéci-  
fiques au sujet des pertes qu'elles ont subies. Il y a  
a des questions plus fondamentales dont l'issue de la  
cause doit dépendre.

### Issues

### Questions en litige

The principal issues flowing from the pleadings and argument appear to me to be:

b Il me semble que les principaux points litigieux qui découlent des actes de procédure et des plaidoiries sont les suivants:

(1) Do the corporate and individual plaintiffs respectively have standing to bring this action?

c (1) Les personnes morales demanderes et les personnes physiques demanderes ont-elles respectivement qualité pour introduire la présente action?

(2) Does subsection 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* protect corporations against discrimination?

d (2) Le paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* protège-t-il les personnes morales contre la discrimination?

(3) Does subsection 15(1) of the Charter prohibit the type of distinctions made in the *Softwood Lumber Products Export Charge Exemption Order*?

e (3) Le paragraphe 15(1) de la Charte interdit-il le type de distinctions que fait le *Décret sur l'exemption du droit à l'exportation de produits de bois d'œuvre*?

(4) If the distinctions under the Exemption Order are prohibited by subsection 15(1) of the Charter, are they nevertheless justifiable under section 1 of the Charter?

f (4) Si les distinctions faites par le décret d'exemption sont interdites par le paragraphe 15(1) de la Charte, sont-elle néanmoins justifiables en vertu de l'article premier de la Charte?

(5) Are the remedies sought by the plaintiffs available and appropriate?

g (5) Les recours que les demandeurs cherchent à exercer leur sont-ils ouverts et sont-ils utiles?

### Conclusions

### Conclusions

I shall deal with each of these issues in turn.

J'aborderai à tour de rôle chacun de ces points.

### Standing

h

### Qualité pour agir

The essential argument of the defendant is that the corporate plaintiffs have no standing because corporations are not entitled to protection under subsection 15(1) of the Charter, and the individual plaintiffs have no standing because any alleged loss they have suffered has been suffered due to injury to the corporations and not to them. With respect to the latter point, reliance is placed on the

i La défenderesse soutient essentiellement que les personnes morales demanderes n'ont pas qualité pour agir parce que les personnes morales n'ont pas droit à la protection prévue au paragraphe 15(1) de la Charte, et que les personnes physiques demanderes n'ont pas qualité pour agir parce que la perte qu'elles prétendent avoir subie est imputable au préjudice qui a été causé aux personnes morales et non à elles. En ce qui concerne ce dernier point, elle invoque le principe posé dans

principle in the case of *Foss v. Harbottle*<sup>3</sup> that only a corporation may sue for a wrong done to it.

In matters of standing, it is necessary to look at each remedy separately since the requirements of standing vary from one to another. One of the remedies being sought here is a declaration of invalidity. It seems to me that the defendant goes too far in asserting that none of the plaintiffs have standing to seek a declaration of the constitutional invalidity of the Exemption Order. On the one hand the defendant argues that the plaintiffs cannot assert a "public interest" standing because they are after the recovery of, or relief from, taxes—i.e. because they have a particular interest in setting aside the Exemption Order. On the other hand the defendant argues that the validity of the Exemption Order cannot be attacked by either of these parties because the parties directly affected, the corporate plaintiffs, have no right to invoke the constitutional norm in question, and the individual plaintiffs who allege to be indirectly prejudiced by the Exemption Order have no right to complain of damage to the corporation.

In respect of standing to seek declarations, at least, it is I believe necessary to distinguish between the establishment of the standing of the plaintiff to bring the action and the ultimate proof of violation of a substantive right of the plaintiff. As Laskin J. [as he then was] said in *Thorson v. Attorney General of Canada et al.*, where there is a justiciable issue standing may be based on

... the right of the citizenry to constitutional behaviour by Parliament....<sup>4</sup>

The same can equally be said of constitutional behaviour by the Governor in Council acting under Acts of Parliament. There is no dispute that there

<sup>3</sup> (1843), 67 E.R. 189 (Ch.); followed in such Canadian cases as *Rogers v. Bank of Montreal*, [1985] 5 W.W.R. 193 (B.C.S.C.); aff'd [1987] 2 W.W.R. 364 (B.C.C.A.); and *McGauley v. B.C.* (1989), 39 B.C.L.R. (2d) 223 (C.A.).

<sup>4</sup> [1975] 1 S.C.R. 138, at p. 163.

l'arrêt *Foss v. Harbottle*<sup>3</sup> suivant lequel seule une personne morale peut poursuivre pour le préjudice dont elle a été victime.

En matière de qualité pour agir, il est nécessaire d'examiner séparément chaque recours étant donné que les exigences de la qualité pour agir varient d'un à l'autre. L'un des recours sollicités en l'espèce est un jugement déclaratoire d'inconstitutionnalité. Il me semble que la défenderesse va trop loin en affirmant qu'aucun des demandeurs n'a qualité pour solliciter un jugement déclarant inconstitutionnel le décret d'exemption. D'une part, la défenderesse soutient que les demandeurs ne peuvent revendiquer une qualité pour agir fondée sur «l'intérêt public» parce qu'ils demandent d'être remboursés ou exemptés de taxes, c'est-à-dire parce qu'ils ont un intérêt particulier à faire annuler le décret d'exemption. D'autre part, la défenderesse soutient que la constitutionnalité du décret d'exemption ne peut être contestée par aucune des parties en cause étant donné que les parties directement touchées, les personnes morales demanderesses, n'ont pas le droit d'invoquer la norme constitutionnelle en question, et que les personnes physiques demanderesses qui prétendent subir un préjudice indirect en raison du décret d'exemption n'ont pas le droit de se plaindre du préjudice causé à la personne morale.

En ce qui concerne du moins la qualité pour solliciter un jugement déclaratoire, j'estime nécessaire d'établir une distinction entre la reconnaissance de la qualité du demandeur pour introduire l'action et la preuve ultime de la violation d'un droit substantiel du demandeur. Ainsi que le juge Laskin [tel était alors son titre] l'a dit dans l'arrêt *Thorson c. Procureur général du Canada et autres*, lorsqu'il existe une question susceptible d'être tranchée par les voies de justice, la qualité pour agir peut être fondée sur

... le droit des citoyens au respect de la constitution par le Parlement...<sup>4</sup>

On peut dire la même chose du respect de la constitution par le gouverneur en conseil agissant en vertu des lois du Parlement. Il est constant qu'il

<sup>3</sup> (1843), 67 E.R. 189 (Ch.); suivi dans les décisions canadiennes comme *Rogers v. Bank of Montreal*, [1985] 5 W.W.R. 193 (C.S.C.-B.); confirmée [1987] 2 W.W.R. 364 (C.A.C.-B.); et *McGauley v. B.C.* (1989), 39 B.C.L.R. 223 (C.A.).

<sup>4</sup> [1975] 1 R.C.S. 138, à la p. 163.



is a justiciable issue involved in this case. The requirements for standing for a declaration of invalidity of a law have been stated by the Supreme Court to be that: there must be a serious issue as to invalidity, the person seeking a declaration must show that he is affected directly by that law or has a "genuine interest as a citizen" in its validity, and that there is no other reasonable and effective manner in which the issue may be brought before the Court.<sup>5</sup> It is obvious from the modern jurisprudence concerning "public interest" standing to seek declarations of invalidity, and in particular from the very case in which these criteria were authoritatively enunciated, the *Borowski* case, that it is not essential that a plaintiff seeking such a declaration be able to show a substantive legal injury to himself in order to have standing to sue. In relying on Charter jurisprudence it is necessary to distinguish cases where claims for declarations have failed not for want of standing but because of an inability to establish a substantive right or the denial thereof.<sup>6</sup> If a plaintiff meets the three criteria referred to above he may be recognized as having standing, even where he cannot demonstrate that he is personally entitled to the substantive constitutional right whose denial he alleges.

In applying these three criteria to the present case, it is not in dispute that there is a serious issue to be considered as to the possible infringement of the Charter by the Exemption Order. The second

<sup>5</sup> *Minister of Justice of Canada et al. v. Borowski*, [1981] 2 S.C.R. 575, at p. 598.

<sup>6</sup> See e.g. *Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al.*, [1985] 1 S.C.R. 441; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 97 with particular reference to the unsuccessful claim based on section 7 of the Charter, at pp. 1002-1004; *Edmonton Journal v. Alberta (Attorney General)*, [1989] 2 S.C.R. 1326, at p. 1382 where La Forest J. writing for three judges, expressly made this distinction and declined to deal with the standing issue.

existe en l'espèce une question susceptible d'être tranchée par les voies de justice. Les critères à respecter pour se voir reconnaître la qualité pour demander un jugement déclarant une loi inconstitutionnelle ont été énoncés par la Cour suprême. Les voici: il doit exister une question sérieuse au sujet de l'inconstitutionnalité et la personne qui sollicite le jugement déclaratoire doit démontrer qu'elle est directement touchée par cette loi ou qu'elle «a, à titre de citoyen, un intérêt véritable» quant à sa constitutionnalité et qu'il n'y a pas d'autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question à la Cour<sup>5</sup>. Il ressort à l'évidence de la jurisprudence moderne concernant la qualité pour demander, sur le fondement de «l'intérêt public», un jugement déclaratoire d'inconstitutionnalité, et notamment de l'arrêt même dans lequel ces critères ont été péremptoirement énoncés, l'arrêt *Borowski*, qu'il n'est pas essentiel que le demandeur qui sollicite un tel jugement déclaratoire soit en mesure de démontrer qu'il a été personnellement victime d'une violation de ses droits substantiels pour qu'on lui reconnaisse la qualité pour agir. En invoquant la jurisprudence fondée sur la Charte, il est nécessaire d'établir une distinction entre les affaires dans lesquelles les demandes de jugements déclaratoires ont été rejetées non pas à cause d'une absence de qualité pour agir mais à cause de l'incapacité à démontrer l'existence d'un droit substantiel ou la violation de celui-ci<sup>6</sup>. Si le demandeur répond aux trois critères susmentionnés, on peut lui reconnaître la qualité pour agir, même s'il ne réussit pas à démontrer qu'il est personnellement fondé à bénéficier du droit substantiel qui est garanti par la constitution et qu'il prétend violé.

Si j'applique ces trois critères au cas qui nous occupe, il n'est pas contesté qu'il existe une question sérieuse à examiner au sujet de la possible violation de la Charte par le décret d'exemption.

<sup>5</sup> *Ministre de la Justice du Canada et autre c. Borowski*, [1981] 2 R.C.S. 575, à la p. 598.

<sup>6</sup> Voir, par ex., l'arrêt *Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*, [1985] 1 R.C.S. 441; l'arrêt *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, et notamment le moyen tiré de l'article 7 de la Charte qui a été rejeté aux p. 1002 à 1004 et l'arrêt *Edmonton Journal c. Alberta (Procureur général)*, [1989] 2 R.C.S. 1326, à la p. 1382, où le juge La Forest, qui s'exprimait au nom de trois juges, a expressément fait cette distinction et a refusé d'aborder la question de la qualité pour agir.

criterion, that the plaintiff either be affected “directly” or that he have a “genuine interest as a citizen” in the validity of the legislation, would appear to me to be met here by both the corporate and the individual plaintiffs. The plaintiff companies allege that they have been directly affected by the law in question by being obliged to pay the export charge when certain of their competitors did not have to pay it, and they allege the invalidity of this law which has so affected them. They should not be refused standing simply on the grounds that they will not be able to make out their constitutional claim: that might have been a basis for applying to have the action struck out on substantive grounds but is not a proper basis for denying them standing at this point. Further, they can be seen to have a “genuine interest” (I attach no particular importance to the words “as a citizen” found in the *Borowski* decision) as Canadian entrepreneurs in the validity of this law. The Federal Court of Appeal in *Canadian Council of Churches v. Canada*<sup>7</sup> recognized that a corporation could have sufficient interest in the fairness of treatment for refugees to seek declarations as to the invalidity of amendments to the *Immigration Act, 1976*<sup>8</sup> at least where there was “no other reasonable and effective manner” in which such issues might be brought before the Court—the third criterion enunciated in *Borowski* for standing to seek a declaration of invalidity. *A fortiori* a corporation which can demonstrate its own financial loss flowing from an unconstitutional law must surely have an “interest” of some sort in seeking a declaration of invalidity.

It would also appear that the individual plaintiffs, as officers and shareholders of companies which have allegedly lost money pursuant to a law, have a “genuine interest” in attacking the validity of that law. They can also be seen as “directly affected” by that law, certainly much more so than

Le second critère, celui qui exige que le demandeur soit «directement» touché ou qu'il ait «à titre de citoyen, un intérêt véritable» quant à la constitutionnalité de la loi, me semble respecté tant par les personnes morales demanderessees que par les personnes physiques demanderessees. Les compagnies demanderessees allèguent qu'elles ont été directement touchées par la loi en question en étant forcées de payer le droit à l'exportation alors que certains de leurs concurrents n'y ont pas été contraints, et elles prétendent que la loi qui les a ainsi touchées est inconstitutionnelle. On ne devrait pas refuser de leur reconnaître la qualité pour agir au seul motif qu'elles ne réussiront pas à établir le bien-fondé du moyen qu'elles tirent de la constitution; cela aurait pu justifier une demande de radiation de l'action sur des moyens de fond mais cela ne constitue pas une raison valable de refuser de leur reconnaître la qualité pour agir à cette étape-ci. De plus, on peut considérer qu'elles ont un «intérêt véritable» (je n'accorde aucune importance particulière aux mots «à titre de citoyen» qu'on trouve dans l'arrêt *Borowski*) en tant qu'entrepreneurs, quant à la validité de cette loi. Dans l'arrêt *Conseil canadien des églises c. Canada*<sup>7</sup>, la Cour fédérale du Canada a reconnu qu'une personne morale pouvait avoir un intérêt suffisant à l'égard de l'égalité de traitement des réfugiés qui demandent un jugement déclarant inconstitutionnelles certaines modifications apportées à la *Loi sur l'immigration de 1976*<sup>8</sup> du moins lorsqu'il n'existait «aucune autre manière raisonnable et efficace» de soumettre les questions au tribunal—le troisième critère énoncé dans l'arrêt *Borowski* pour se voir reconnaître la qualité pour demander un jugement déclaratoire d'inconstitutionnalité. À plus forte raison, une personne morale qui peut démontrer qu'elle a elle-même subi un préjudice financier en raison d'une loi inconstitutionnelle doit sûrement avoir un «intérêt» quelconque à demander un jugement déclaratoire d'inconstitutionnalité.

Il semblerait également qu'en leur qualité d'administrateurs et d'actionnaires des compagnies qui auraient perdu de l'argent en raison d'une loi, les personnes physiques demanderessees ont un «intérêt véritable» à contester la constitutionnalité de cette loi. On peut également considérer qu'elles sont

<sup>7</sup> [1990] 2 F.C. 534 (C.A.), at pp. 546-547.

<sup>8</sup> S.C. 1976-77, c. 52.

<sup>7</sup> [1990] 2 C.F. 534 (C.A.), aux p. 546 et 547.

<sup>8</sup> S.C. 1976-77, chap. 52.

the individual plaintiff who sought the declaration in the *Borowski* case. If the individual plaintiffs could prove their damages, these would consist of loss of salary and dividends which losses would be direct effects of the law.

With respect to the third *Borowski* criterion as to whether the validity of the Exemption Order might be brought before the courts by other means, it appears to me that the only other means probable would be actions by the defendant to enforce taxes due or prosecutions of the corporate or individual plaintiffs under the *Softwood Lumber Products Export Charge Act* for failure to pay. I do not understand the jurisprudence on standing to seek declarations of invalidity to require plaintiffs to wait until they are sued or prosecuted to impugn the statute under which such charges might be laid.

In the exercise of my discretion I would therefore grant standing to the corporate and individual plaintiffs to seek the declaration of invalidity.

With respect to the claim for damages or recovery of money, I think it will suffice to say that the plaintiff corporations have standing because what they seek is the recovery of money paid by them and losses allegedly suffered by them as a result of the Exemption Order. I am unable to find any basis for standing for the individual plaintiffs to seek recovery of money paid out by their companies or business losses suffered by their companies alleged to be attributable to the impugned Order. I believe the rule in *Foss v. Harbottle*<sup>9</sup> precludes any action by them as a matter of law. Unlike an action for a declaration, an action for recovery of money or damages can only be brought by the party who actually suffered the loss. It was the corporations who were the taxpayers and who were the competitors of those exempted by the Exemp-

<sup>9</sup> *Supra*, note 3.

«directement touchées» par cette loi, certainement beaucoup plus que la personne physique qui sollicitait un jugement déclaratoire dans l'affaire *Borowski*. Si les personnes physiques demanderes-  
 a ses pouvaient établir leurs dommages, ceux-ci consisteraient en une perte de salaire et de dividendes et cette perte découlerait directement de la loi.

En ce qui concerne le troisième critère de l'arrêt  
 b *Borowski*, celui de savoir si la question de la constitutionnalité du décret d'exemption pourrait être soumise aux tribunaux par d'autres moyens, il me semble que le seul autre moyen probable serait une action introduite par la défenderesse pour  
 c obtenir le paiement forcé des taxes impayées ou une poursuite intentée contre les personnes morales demandereses ou contre les personnes physiques demandereses en vertu de la *Loi sur le droit à l'exportation de produits de bois d'œuvre* pour  
 d omission de payer. À mon avis, la jurisprudence relative à la qualité pour solliciter un jugement déclaratoire d'inconstitutionnalité n'oblige pas les demandeurs à attendre d'être poursuivis pour con-  
 e tester la loi en vertu de laquelle de telles accusa- tions pourraient être portées.

Dans l'exercice de mon pouvoir discrétionnaire, je suis par conséquent d'avis de reconnaître aux  
 f personnes morales demandereses et aux personnes physiques demandereses la qualité pour solliciter un jugement déclaratoire d'inconstitutionnalité.

En ce qui concerne la demande de dommages-  
 g intérêts ou de remboursement d'argent, je pense qu'il suffit de dire que les personnes morales demandereses ont la qualité pour agir parce que ce qu'elles demandent, c'est d'être remboursées de  
 h l'argent qu'elles ont payé et d'être indemnisées des pertes que leur compagnie aurait subies en raison du décret d'exemption. Je suis incapable de trouver un fondement à la qualité des personnes physiques demandereses pour demander le remboursement de l'argent payé par leur compagnie ou une indem-  
 i nité pour les pertes commerciales qu'aurait subies leur compagnie en raison du décret contesté. J'estime que le principe posé dans l'arrêt *Foss v. Harbottle*<sup>9</sup> rend irrecevable en droit toute action  
 j qu'elles pourraient tenter. À la différence d'une action en jugement déclaratoire, une action en

<sup>9</sup> *Supra*, note 3.

tion Order. I therefore find that the individual plaintiffs lack standing to claim recovery of tax monies paid or damages suffered pursuant to the Exemption Order.

#### Application of Charter subsection 15(1) to corporations

Subsection 15(1) of the Charter provides as follows in both official languages:

15. (1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

The defendant takes the position that because this subsection guarantees the rights of every "individual" those rights are not guaranteed to corporations. Therefore the plaintiff corporations cannot be said to have suffered any denial of rights under this subsection. The corporate plaintiffs contend, however, that the terminology in the French version of subsection 15(1) is broad enough to include corporations. They point out that elsewhere in the Charter, for example in subsection 6(4), where the word "individuals" is used in English the word "*individus*" is used in the French version whereas in subsection 15(1) where the English version employs the phrase

15. (1) Every individual is equal before and under the law . . . [Emphasis added.]

the French version provides that

15. (1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous . . . [Emphasis added.]

They say that the use of the term "*personne*" which arguably could apply to corporate as well as natural persons and the reference to the application of the law equally "*à tous*" which need not be confined to human beings, the French version indicates an intention that the guarantees of subsec-

remboursement d'argent ou en dommages-intérêts ne peut être intentée que par la personne qui a effectivement subi la perte. C'étaient les compagnies qui étaient les contribuables et qui étaient les concurrents des compagnies exemptées par le décret d'exemption. J'en viens donc à la conclusion que les personnes physiques demanderessees n'ont pas qualité pour demander d'être remboursées des sommes payées ou d'être indemnisées des dommages subis en raison du décret d'exemption.

#### Application du paragraphe 15(1) de la Charte aux personnes morales

Le paragraphe 15(1) de la Charte prévoit ce qui suit dans les deux langues officielles:

15. (1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

La défenderesse adopte le point de vue selon lequel parce que ce paragraphe garantit les droits de toute «personne» (en anglais «*individuals*»), ces droits ne sont pas garantis aux personnes morales. Par conséquent, on ne saurait dire que les personnes morales demanderessees ont été victimes d'une violation des droits prévus à ce paragraphe. Les personnes morales demanderessees prétendent toutefois que le libellé de la version française du paragraphe 15(1) est suffisamment large pour comprendre les personnes morales. Elles soulignent qu'ailleurs dans la Charte, par exemple au paragraphe 6(4), où le mot «*individuals*» est employé en anglais, c'est le mot «*individus*» qui est employé dans la version française tandis qu'au paragraphe 15(1) dans lequel on trouve dans la version anglaise l'expression

15. (1) Every individual is equal before and under the law . . . [C'est moi qui souligne.]

la version française dispose:

15. (1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous . . . [C'est moi qui souligne.]

Elles affirment qu'il ressort de l'emploi du terme «personne», qui pourrait vraisemblablement s'appliquer tant aux personnes morales qu'aux personnes physiques, et du fait qu'il est précisé que la loi s'applique également «à tous»—expression dont il n'est pas nécessaire de restreindre la portée aux

tion 15(1) should apply to corporations as well as natural persons.

Certainly the normal understanding of the word "individual" would confine its application to human beings. I am bound by several decisions of the Federal Court of Appeal which have so held in respect of subsection 15(1).<sup>10</sup> Various provincial courts have held to the same effect.<sup>11</sup> This view has also been endorsed by three judges of the Supreme Court in *Edmonton Journal v. Alberta (Attorney General)*.<sup>12</sup> The corporate plaintiffs submit, however, that in none of these cases was the potentially broader language of the French version considered. While this is so, I would respectfully adopt the reasoning of Gonthier J. while a judge of the Superior Court of Quebec in the case of *Association des détaillants en alimentation du Québec c. Ferme Carnaval Inc.*<sup>13</sup> where he compared the two versions of subsection 15(1) and concluded that the guarantees therein did not apply to corporations. He reasoned as follows:

[TRANSLATION] The phrase "ne fait acception de personne" ["Every individual is equal"] is not defined and does not specify what type of person may be affected. The pronoun "tous" ["Every individual"] is also not defined.

The English text, on the other hand, states:  
[English text quoted]

The word used here, "individual" is precise and not open to ambiguity. It excludes corporations.

The word "individual" is also consistent with the grounds of discrimination listed in the section, dealing with attributes which only an individual, a natural person, can have, such as race, ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability. Only a national origin could thus be ascribed to a corporation. These same attributes are repeated in

<sup>10</sup> *National Anti-Poverty Organization v. Canada (Attorney General)*, [1989] 3 F.C. 684 (C.A.); *New Brunswick Broadcasting Co., Limited v. Canadian Radio-television and Telecommunication Commission*, [1984] 2 F.C. 410 (C.A.); *Canadian Council of Churches v. Canada*, supra, note 7; *Canada (Attorney General) v. Central Cartage Co.*, [1990] 2 F.C. 641 (C.A.).

<sup>11</sup> See e.g. *Re Aluminum Co. of Canada, Ltd. and The Queen in right of Ontario; Dofasco Inc., Intervenor* (1986), 55 O.R. (2d) 522 (Div. Ct.); *Milk Bd. v. Clearview Dairy Farm Inc.*, [1987] 4 W.W.R. 279 (B.C.C.A.).

<sup>12</sup> *Supra*, note 6. The other judges did not deal with this point.

<sup>13</sup> [1986] R.J.Q. 2513 (C.S.), at p. 2533.

êtres humains—que la version française indique que le législateur voulait que les garanties prévues au paragraphe 15(1) s'appliquent tant aux personnes morales qu'aux personnes physiques.

<sup>a</sup> Certes, dans son sens habituel, le mot anglais «*individual*» ne s'appliquerait qu'aux êtres humains. Je suis lié par plusieurs décisions dans lesquelles c'est ce qu'a statué la Cour d'appel fédérale au sujet du paragraphe 15(1)<sup>10</sup>. Divers tribunaux provinciaux ont statué dans le même sens<sup>11</sup>. Cette opinion a également reçu l'assentiment de trois juges de la Cour suprême dans l'arrêt *Edmonton Journal c. Alberta (Procureur général)*<sup>12</sup>. Les personnes morales demandresses font toutefois valoir que le libellé par hypothèse plus large de la version française n'a été examiné dans aucune de ces décisions. Même si elles ont raison, je préfère me rallier au raisonnement suivi <sup>d</sup> par le juge Gonthier, qui était alors juge à la Cour supérieure du Québec, dans le jugement *Association des détaillants en alimentation du Québec c. Ferme Carnaval Inc.*<sup>13</sup> dans lequel il compare les deux versions du paragraphe 15(1) et conclut que <sup>e</sup> les garanties qui y sont énoncées ne s'appliquent pas aux personnes morales. Voici le raisonnement qu'il a suivi:

<sup>f</sup> L'expression «ne fait acception de personne» est indéfinie et ne précise pas le type de personne qui peut être visée. Le pronom «tous» est également indéfini.

Par contre, le texte anglais énonce:  
[Citation du texte anglais]

<sup>g</sup> Ici, l'expression employée «*individual*» est précise et ne prête pas à ambiguïté. Elle exclut les corporations.

<sup>h</sup> Le mot «*individual*» est d'ailleurs conséquent avec les motifs de discrimination qui sont énumérés à l'article, ceux-ci visant des attributs que seul un individu, une personne naturelle, peut posséder, soit la race, l'origine ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques. Seule une origine nationale pourrait être attribuée aussi à une corpo-

<sup>10</sup> *Organisation nationale anti-pauvreté c. Canada (Procureur général)*, [1989] 3 C.F. 684 (C.A.); *New Brunswick Broadcasting Co., Limited c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1984] 2 C.F. 410 (C.A.); *Conseil canadien des églises c. Canada*, supra, note 7; *Canada (Procureur général) c. Central Cartage Co.*, [1990] 2 C.F. 641 (C.A.).

<sup>11</sup> Voir, par ex., le jugement *Re Aluminum Co. of Canada, Ltd. and The Queen in right of Ontario; Dofasco Inc., Intervenor* (1986), 55 O.R. (2d) 522 (C. div.) et l'arrêt *Milk Bd. v. Clearview Dairy Farm Inc.*, [1987] 4 W.W.R. 279 (C.A.C.-B.).

<sup>12</sup> *Supra*, note 6. Les autres juges n'ont pas traité de ce point.

<sup>13</sup> [1986] R.J.Q. 2513 (C.S.), à la p. 2533.

subsection (2), where the French text used the word "individus".

He thus favours the more precise meaning of "individual" in the English version because it is more consistent with the forms of discrimination—involving personal characteristics—prohibited by subsection 15(1).

I therefore conclude that the word "individual" should be given its natural meaning in the English version so as to guarantee equality rights in subsection 15(1) to natural persons only and not to corporations.

This means that the Exemption Order could only be declared invalid if it were somehow demonstrated to abridge the rights of natural persons under subsection 15(1) of the Charter.

Are the distinctions made by the Exemption Order contrary to Charter subsection 15(1)?

The discrimination alleged against the defendant is that "arbitrary and unfair" distinctions were made between the twenty companies and their two associates, on the one hand, exempted under the Exemption Order from paying the export charge, and the other companies exporting secondary softwood lumber products to the United States including the corporate plaintiffs. It is contended that, notwithstanding the fact that the defendant knew that the plaintiff companies had unfairly been denied by U.S. authorities an exclusion from the countervailing duty, through signing the memorandum of understanding and implementing it by the Exemption Order the defendant perpetuated that arbitrary and unfair distinction by making it part of Canadian law. By this means the corporate and individual plaintiffs allegedly were denied equal protection and equal benefit of the law without discrimination. In essence they are saying that it was "discrimination" for the plaintiff companies to be denied an exemption under Canadian law based on the fact that they had, through either filing late for an exclusion from the countervailing duty (in the case of Antrim) or through a refusal on the part of U.S. authorities to grant an exclusion applied for in a timely fashion (in the case of

ration. Ces mêmes attributs sont repris au deuxième alinéa, où le texte français emploie le mot «individus».

Il favorise donc le sens plus précis du mot «individual» de la version anglaise parce qu'il se concilie davantage avec les formes de discrimination—visant des attributs personnels—qu'interdit le paragraphe 15(1).

Je conclus donc qu'il y a lieu de donner au mot anglais «individual» le sens courant qu'il a dans la version anglaise de manière à garantir les droits à l'égalité prévus au paragraphe 15(1) seulement aux personnes physiques et non aux personnes morales.

Il s'ensuit que le décret d'exemption ne pourrait être déclaré inconstitutionnel que si l'on pouvait démontrer d'une façon quelconque qu'il restreint les droits que possèdent les personnes physiques en vertu du paragraphe 15(1) de la Charte.

Les distinctions que fait le décret d'exemption sont-elles contraires au paragraphe 15(1) de la Charte?

L'acte discriminatoire qu'on reproche à la défenderesse est d'avoir fait des distinctions «arbitraires et injustes» entre, d'une part, les vingt compagnies et les sociétés qui leur sont affiliées qui ont été exemptées en vertu du décret d'exemption de l'obligation de payer le droit à l'exportation et, d'autre part, les autres compagnies qui exportent aux États-Unis des produits secondaires de bois d'œuvre, parmi lesquelles se trouvent les personnes morales demanderesse. Les demanderesse prétendent que, malgré le fait qu'elle savait que les compagnies demanderesse s'étaient vu injustement refuser par les autorités américaines l'exemption du paiement du droit compensatoire, la défenderesse a, en signant le protocole d'entente et en y donnant suite par le décret d'exemption, perpétué la distinction arbitraire et injuste en l'incorporant dans la loi canadienne. Par ce moyen, les personnes morales demanderesse et les personnes physiques demanderesse se seraient vu nier le droit à la même protection et au même bénéfice de la loi indépendamment de toute discrimination. En substance, elles affirment que les compagnies demanderesse ont été victimes d'une «discrimination» en se faisant refuser l'exemption prévue par la loi canadienne en raison du fait que, à cause soit du

PGP), been denied an exclusion from the U.S. countervailing duty pursuant to U.S. law.

I have no doubt that unfavourable treatment of an economic nature, even of a tax nature, can form the basis for a claim under subsection 15(1), provided that the grounds for making this unfavourable distinction amount to "discrimination". But there are several Supreme Court of Canada decisions which have held that, for there to be "discrimination" within the meaning of subsection 15(1), there must be an unfavourable distinction made by or under the law on one of the grounds enumerated in that subsection or on a ground analogous thereto.<sup>14</sup> Counsel for the plaintiffs contends, however, that in the first of these cases, *Andrews v. Law Society of British Columbia*, the Supreme Court kept open the possibility of extensions beyond these grounds. In reviewing the judgments of McIntyre and Wilson J.J. writing for the majority, it appears to me that while they both wanted to avoid premature limitation of the meaning of "discrimination", they both essentially viewed it as involving distinctions based on "personal characteristics" of a kind which individuals cannot readily change. As McIntyre J. said:

I would say then that discrimination may be described as a distinction, whether intentional or not but based on grounds relating to personal characteristics of the individual or group, which has the effect of imposing burdens, obligations, or disadvantages on such individual or group not imposed upon others, or which withholds or limits access to opportunities, benefits, and advantages available to other members of society. Distinctions based on personal characteristics attributed to an individual solely on the basis of association with a group will rarely escape the charge of discrimination, while those based on an individual's merits and capacities will rarely be so classed.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143; *Reference Re Workers' Compensation Act, 1983 (Nfld.)*, [1989] 1 S.C.R. 922; *R. v. Turpin*, [1989] 1 S.C.R. 1296.

<sup>15</sup> *Andrews case, ibid.*, at pp. 174-175.

dépôt tardif de la demande d'exemption du paiement du droit compensatoire (dans le cas d'Antrim) soit du refus des autorités américaines de faire droit à la demande d'exemption présentée dans les délais prescrits (dans le cas de PGP), elles s'étaient vu refuser l'exemption du paiement du droit compensatoire américain en vertu d'une loi américaine.

Je ne doute pas qu'un traitement défavorable de nature économique, même de nature fiscale, puisse donner ouverture à une demande fondée sur le paragraphe 15(1), à condition que les motifs de cette distinction défavorable équivalent à une «discrimination». Mais il existe plusieurs arrêts de la Cour suprême du Canada dans lesquels il a été statué que, pour qu'il y ait «discrimination» au sens du paragraphe 15(1), il faut que la loi établisse une distinction défavorable fondée sur l'un des motifs énumérés à ce paragraphe ou sur un motif analogue<sup>14</sup>. L'avocat des demandeurs prétend toutefois que dans le premier de ces arrêts, l'arrêt *Andrews c. Law Society of British Columbia*, la Cour suprême a ouvert la porte à l'inclusion d'autres motifs. En examinant les jugements des juges McIntyre et Wilson, qui ont rédigé l'opinion des juges majoritaires, il me semble que même s'ils voulaient tous les deux éviter une limitation prématurée du sens du mot «discrimination», ils ont tous les deux considéré qu'il visait des distinctions fondées sur des «caractéristiques personnelles» d'un genre que des personnes physiques ne peuvent aisément changer. Ainsi que le juge McIntyre l'a déclaré:

J'affirmerais alors que la discrimination peut se décrire comme une distinction, intentionnelle ou non, mais fondée sur des motifs relatifs à des caractéristiques personnelles d'un individu ou d'un groupe d'individus, qui a pour effet d'imposer à cet individu ou à ce groupe des fardeaux, des obligations ou des désavantages non imposés à d'autres ou d'empêcher ou de restreindre l'accès aux possibilités, aux bénéfices et aux avantages offerts à d'autres membres de la société. Les distinctions fondées sur des caractéristiques personnelles attribuées à un seul individu en raison de son association avec un groupe sont presque toujours taxées de discriminatoires, alors que celles fondées sur les mérites et capacités d'un individu le sont rarement<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; *Renvoi relatif à la Workers' Compensation Act, 1983 (T.-N.)*, [1989] 1 R.C.S. 922; *R. c. Turpin*, [1989] 1 R.C.S. 1296.

<sup>15</sup> Arrêt *Andrews, ibid.*, aux p. 174 et 175.

All judges of the Court participating in that decision agreed with McIntyre J.'s analysis.

Some argument was made in the present case that the plaintiffs were prejudicially affected because of their membership in a "group", namely the group of companies not entitled to exemption from the U.S. countervailing duty. I have two basic difficulties with this argument. First, I think one must view with scepticism any claim to discrimination under subsection 15(1) where a person has been singled out for unfavourable treatment simply on the basis of some act of omission or commission on the part of that person. Second, I think one must view with equally great scepticism any allegation of discrimination of a person by reason of membership in a group, where there was no pre-existing identification of that group in fact or in law prior to the allegedly discriminatory action taken against it. That is, if the group is defined solely by the common feature that all of its members have suffered the same alleged discrimination, it would normally not be considered the kind of group referred to in the judgment of McIntyre J. For a person to be prejudicially treated due to association with a group, there must have been a group which pre-existed the act of alleged discrimination.

In the present case the plaintiffs were all treated unfavourably under the Exemption Order simply because they had, whether through their own fault or otherwise, failed to satisfy U.S. authorities that they should be excluded from the countervailing duty. This unfavourable distinction, initially made under U.S. law, was adopted by the Government of Canada in passing the Exemption Order. Those not exempted under Canadian law were selected on the basis of their inability to satisfy U.S. authorities and it was such identification of these individual companies which produced a "group". I am unable to find any basis for extending the concept of discrimination enunciated in the judgment of McIntyre J., and approved by all the judges participating in the *Andrews* decision, to the present circumstances.

Tous les juges de la Cour qui ont participé à cette décision ont souscrit à l'analyse du juge McIntyre.

On a fait valoir en l'espèce que les demandeurs étaient désavantagés en raison de leur appartenance à un «groupe», à savoir le groupe de compagnies qui n'ont pas droit à l'exemption du paiement du droit compensatoire américain. J'ai deux sérieuses réserves à formuler au sujet de cette prétention. Premièrement, je pense qu'on doit envisager avec scepticisme l'accusation de discrimination fondée sur le paragraphe 15(1) que porte une personne qui a été l'unique victime d'un traitement défavorable sur le simple fondement d'un acte ou d'une omission de cette personne. Deuxièmement, j'estime qu'on doit également considérer avec tout autant de scepticisme l'accusation de discrimination fondée sur l'appartenance à un groupe que porte une personne, alors que ce groupe n'avait pas été identifié en fait ou en droit avant l'acte discriminatoire dont la personne se prétend victime. En d'autres termes, si le groupe est défini uniquement en fonction d'une caractéristique commune, à savoir que tous ses membres ont fait l'objet du même acte discriminatoire présumé, il ne serait pas normalement considéré comme le type de groupe évoqué par le juge McIntyre dans son jugement. Pour qu'une personne fasse l'objet d'un traitement défavorable en raison de son association à un groupe, il faut que ce groupe ait existé avant la perpétration de l'acte discriminatoire reproché.

En l'espèce, les demandeurs ont tous fait l'objet d'un traitement défavorable en raison du décret d'exemption du seul fait que, par leur propre faute ou pour une autre raison, ils n'avaient pas réussi à convaincre les autorités américaines qu'ils devaient être exemptés du paiement du droit compensatoire. Cette distinction défavorable, qui a été initialement faite en vertu d'une loi américaine, a été reprise par le gouvernement du Canada lorsqu'il a pris le décret d'exemption. Ceux qui n'ont pas été exemptés en vertu de la loi canadienne ont été choisis en fonction de leur incapacité à convaincre les autorités américaines et c'est la détermination de ces compagnies individuelles qui est à l'origine du «groupe» en question. Je ne vois aucune raison d'étendre aux faits de l'espèce le concept de la discrimination qui a été énoncé dans le jugement du juge McIntyre et auquel tous les juges qui ont participé à l'arrêt *Andrews* ont souscrit.



The plaintiffs also sought support in the separate judgment of La Forest J. in that case for possible findings of unconstitutional discrimination going beyond the enumerated grounds of subsection 15(1) and grounds analogous thereto. La Forest J. said:

... there may well be legislative or governmental differentiation between individuals or groups that is so grossly unfair to an individual or group and so devoid of any rational relationship to a legitimate state purpose as to offend against the principle of equality before and under the law as to merit intervention pursuant to s. 15. For these reasons I would think it better at this stage of *Charter* development to leave the question open.<sup>16</sup>

Again I am unable to characterize the present circumstances as falling within this language as being “so grossly unfair” or “devoid of any rational relationship to a legitimate state purpose”. I am not called upon to decide whether the memorandum of understanding between Canada and the United States was the best arrangement Canada could achieve in the interest of the softwood lumber industry as a whole in Canada. But it seems clear from the evidence that the limitation of exemptions to the twenty companies and their associates already exempted by U.S. authorities was an integral part, a *sine qua non*, of that agreement. It also appears that the plaintiff companies had not achieved an exclusion from the countervailing duty and hence had failed to get an exemption under Canadian law because they either did not apply in time for the U.S. exclusion or were unable to convince U.S. authorities that they were not the beneficiaries of undue subsidies. I agree with counsel for the plaintiffs that if U.S. authorities had distinguished among Canadian softwood manufacturers on some basis related to race, sex, or other ground enumerated in subsection 15(1) or analogous thereto, the Parliament and Government of Canada would violate that subsection if it were to give force to the same distinction by Canadian law. But where U.S. authorities had rejected certain applications because they were untimely and others on economic grounds applied pursuant to American law, I am unable to say that the adoption of the same distinctions by Canadian authorities is “grossly unfair” or “devoid of any rational relationship to a

<sup>16</sup> *Ibid.*, at p. 194.

Les demandeurs ont également cherché un appui dans le jugement distinct que le juge La Forest a prononcé dans cet arrêt afin d’amener éventuellement la Cour à conclure à l’existence d’actes discriminatoires inconstitutionnels fondés sur d’autres motifs que ceux qui sont énumérés au paragraphe 15(1) et sur des motifs qui leur sont analogues. Le juge La Forest a déclaré:

... il se peut fort bien qu’une différenciation d’individus ou de groupes par une loi ou un gouvernement s’avère tellement injuste pour un individu ou un groupe et tellement dénuée de tout lien rationnel avec un objectif légitime de l’État qu’elle viole le principe de l’égalité devant la loi et dans la loi et justifie ainsi une intervention conformément à l’art. 15. Pour ces motifs, je pense qu’il est préférable à cette étape de l’évolution de la *Charte* de laisser la question en suspens<sup>16</sup>.

De nouveau, je suis incapable de considérer que les faits de l’espèce répondent à cette définition et qu’on puisse les qualifier de «tellement injuste[s]» ou de «dénué[s] de tout lien rationnel avec un objectif légitime de l’État». Je ne suis pas appelé à décider si le protocole d’entente signé entre le Canada et les États-Unis constituait la meilleure entente que le Canada pouvait obtenir dans l’intérêt de l’ensemble de l’industrie canadienne du bois d’œuvre. Mais la preuve semble démontrer à l’évidence que le fait de limiter l’exemption aux vingt compagnies et à leurs sociétés affiliées qui avaient déjà obtenu une exemption des autorités américaines faisait partie intégrante de l’entente et en constituait une condition *sine qua non*. Il semble également que la raison pour laquelle les compagnies demanderesse n’avaient pas obtenu l’exemption du paiement du droit compensatoire et qu’elles n’avaient par conséquent pas obtenu l’exemption prévue par la loi canadienne tient au fait qu’elles n’avaient pas présenté dans les délais prescrits une demande en vue d’obtenir l’exemption américaine ou parce qu’elles n’avaient pas réussi à convaincre les autorités américaines qu’elles ne recevaient pas de subventions excessives. Je suis d’accord avec l’avocat des demandeurs pour dire que si les autorités américaines avaient fait entre les fabricants canadiens de bois d’œuvre une distinction fondée sur la race, le sexe, ou un autre des motifs énumérés au paragraphe 15(1) ou un motif analogue, le législateur fédéral et le gouvernement du Canada violeraient ce paragraphe s’ils reprenaient la même distinction dans la loi canadienne. Mais comme les autorités américaines ont

<sup>16</sup> *Ibid.*, à la p. 194.

legitimate state purpose". It is arguable at least that those who filed late applications due to ignorance of U.S. requirements bear at least some of the responsibility for their applications being out of time. Perhaps the Government of Canada could or should have done more by way of notifying them rather than relying on the advice of provincial governments and communicating to the industry through the Canadian Forest Industries Council. But it could also be argued that Canadian entrepreneurs who export to the United States, a market which they themselves say is very important to them, should take some steps to ensure that they are aware of U.S. import regulations affecting their products. They attach much blame to the Government of Canada for its failure to inform them, but initially this was legally a matter between the U.S. Government and these Canadian exporters, not between the two Governments. In declining to find that the present circumstances fit within the hypothetical category of "grossly unfair" differentiations referred to by La Forest J. in the *Andrews* judgment, I am very mindful of another comment which he made in that judgment immediately prior to the passage now relied on. He said:

... I am convinced that it was never intended in enacting s. 15 that it become a tool for the wholesale subjection to judicial scrutiny of variegated legislative choices in no way infringing on values fundamental to a free and democratic society. Like my colleague, I am not prepared to accept that all legislative classifications must be rationally supportable before the courts. Much economic and social policy-making is simply beyond the institutional competence of the courts: their role is to protect against incursions on fundamental values, not to second guess policy decisions.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> *Ibid.*

rejeté certaines demandes parce qu'elles n'avaient pas été présentées dans les délais prescrits et d'autres pour des raisons économiques appliquées selon la loi américaine, je suis incapable de dire que  
 a l'adoption des mêmes distinctions par les autorités canadiennes est «tellement injuste» ou «dénuée de tout lien rationnel avec un objectif légitime de l'État». On peut à tout le moins prétendre que ceux qui ont produit leur demande tardivement à cause  
 b de leur ignorance des exigences américaines doivent porter au moins une partie de la responsabilité du retard de leur demande. Il se peut que le gouvernement du Canada aurait pu ou aurait dû prendre davantage de mesures pour les aviser au lieu de s'en remettre à l'avis donné par les gouvernements provinciaux et de communiquer avec l'industrie par l'intermédiaire du Conseil canadien des industries forestières. Mais on pourrait également prétendre que les entrepreneurs canadiens qui  
 d exportent aux États-Unis—lesquels constituent un marché qui, comme ils le disent eux-mêmes, est très important pour eux—devraient prendre certaines mesures pour s'assurer qu'ils sont au courant des règlements américains en matière d'importation qui ont une incidence sur leurs produits. Ils  
 e imputent une grande partie du blâme au gouvernement du Canada à cause de son omission de les informer, mais il s'agissait au départ d'une question d'ordre juridique qui concernait le gouverne-  
 f ment américain et les exportateurs canadiens en question, et non les deux gouvernements. Pour refuser de conclure que les faits de l'espèce relèvent de la catégorie hypothétique des différenciations «tellement injustes» qu'a mentionnées le juge  
 g La Forest dans l'arrêt *Andrews*, je tiens compte d'un autre commentaire qu'il a formulé dans ce jugement immédiatement avant le passage qui est maintenant invoqué. Voici en quels termes il s'est exprimé:

... je suis convaincu qu'en adoptant l'art. 15 on n'a jamais voulu qu'il serve à assujettir systématiquement à l'examen judiciaire des choix législatifs disparates qui ne portent aucunement atteinte aux valeurs fondamentales d'une société libre et démocratique. À l'instar de mon collègue, je ne suis pas prêt à  
 i accepter que toutes les classifications législatives doivent être rationnellement défendables devant les tribunaux. Une bonne partie de la formulation des politiques en matière socio-économique ne relève tout simplement pas de la compétence institutionnelle des tribunaux: leur rôle est d'assurer une protection contre les empiètements sur des valeurs fondamentales et non  
 j de vérifier des décisions de principe<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> *Ibid.*

Here the plaintiffs say that the Government of Canada should not have entered into the memorandum of understanding; that it should have left it open to the plaintiffs to pursue such remedies as they might have had under U.S. law whereby they might have succeeded in defeating or reducing the countervailing duty; or that if Canada was to enter into a memorandum of understanding, such agreement should either have exempted all the corporate plaintiffs from paying the export charge which was to replace the countervailing duty, or it should have provided that no Canadian companies would be exempted (thus precluding an Exemption Order). On the other hand it is apparent from portions of the examination for discovery of the defendant's witness as put in by the plaintiffs, and from the agreed statement of facts, that the Government of Canada considered it better to have an agreement whose effect would be certain as compared to the uncertainty of the countervail proceedings still pending at that time; that it was better for the Canadian industry as a whole to preserve at least the twenty exemptions which the U.S. had granted; and that the overall result of the agreement would be to keep within Canada revenues under the *Softwood Lumber Products Export Charge Act* (estimated to be from \$400 million to \$600 million per year) rather than to have similar revenues collected by U.S. authorities under a countervailing duty charged at the same rate. Whatever the respective merits of these positions, I believe their review by this Court to involve, in the language of La Forest J., the second guessing of policy decisions beyond the "institutional competence of the courts".

Although the language of the judgments of both Wilson J. and La Forest J. in the *Andrews* case did, as the plaintiffs contend, leave open possibilities for extending prohibited grounds beyond those enumerated in subsection 15(1) or those analogous thereto, subsequent decisions of the Supreme Court written by the same learned Judges have, I believe, narrowed such possibilities in ways relevant to the present case. In the *Andrews* case McIntyre J. had found that non-citizens were a

En l'espèce, les demandeurs prétendent que le gouvernement du Canada n'aurait pas dû signer le protocole d'entente, qu'il aurait dû permettre aux demandeurs d'exercer les recours que la loi américaine pouvait leur ouvrir et qui leur auraient permis de faire annuler ou réduire le droit compensatoire, ou que si le Canada devait signer le protocole d'entente, cette entente aurait dû exempter toutes les personnes morales demanderesse du paiement du droit à l'exportation qui devait remplacer le droit compensatoire, ou qu'il aurait dû prévoir qu'aucune compagnie canadienne ne serait exemptée (rendant ainsi inutile un décret d'exemption). En revanche, il ressort à l'évidence de certains extraits de l'interrogatoire préalable des témoins de la défenderesse que les demandeurs ont déposé en preuve, ainsi que de l'exposé conjoint des faits, que le gouvernement du Canada a jugé préférable une entente dont les conséquences seraient certaines à l'incertitude que comportait la procédure relative au droit compensatoire qui était en instance à l'époque. Il a jugé préférable dans l'intérêt de l'ensemble de l'industrie canadienne de conserver au moins les vingt exemptions accordées par les É.-U. et a estimé que l'entente aurait pour conséquence générale de conserver au Canada les recettes générées par la *Loi sur le droit à l'exportation de produits de bois d'œuvre* (évaluées entre 400 et 600 millions de dollars par année) au lieu de laisser les autorités américaines percevoir des recettes semblables en vertu d'un droit compensatoire imposé au même taux. Quel que soit le bien-fondé de chacun de ces points de vue, j'estime que leur révision par notre Cour implique, pour reprendre les termes employés par le juge La Forest, une vérification de décisions de principe qui ne relève pas de la «compétence institutionnelle des tribunaux».

h

Même si, dans leurs jugements, les juges Wilson et La Forest ont effectivement tous les deux laissé la possibilité d'ajouter des motifs de distinction illicites à ceux qui sont énumérés au paragraphe 15(1) ou à ceux qui leur sont analogues, des décisions subséquentes de la Cour suprême rédigées par les mêmes juges ont, à mon avis, restreint cette possibilité de manières qui sont pertinentes à la présente affaire. Dans l'arrêt *Andrews*, le juge McIntyre a conclu que ceux qui n'ont pas la citoyenneté constituent une «minorité discrète et

“discrete and insular minority”<sup>18</sup> and thus a group subjected to discrimination on grounds analogous to those enumerated in subsection 15(1). Wilson J. in the same case elaborated on that concept, invoking the writings of J. H. Ely [*Democracy and Distrust*, Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1980] to the effect that such groups require protection because elected officials have no direct interest in protecting non-voters. She went on to say that whether a group falls into an analogous category is a determination

... which is not to be made only in the context of the law which is subject to challenge but rather in the context of the place of the group in the entire social, political and legal fabric of our society.<sup>19</sup>

Writing for the majority in the later *Turpin* case she referred to certain indicia of discrimination, for the purpose of identifying analogous grounds, as including “stereotyping, historical disadvantage or vulnerability to political and social prejudice . . .” She then went on to apply these tests to the “group” of persons invoking subsection 15(1) in that case, namely those charged outside of Alberta with murder, and found that it had none of these characteristics.<sup>20</sup>

Similarly, in the present case I can see none of these characteristics in the “group” said to be represented by the plaintiffs. They have none of the attributes of stereotyping, historical disadvantage, or political isolation. Indeed they had access to the political process in Canada, having hired a representative who appeared before the Parliamentary Committee considering the *Softwood Lumber Products Export Charge Act* and met with the Minister of International Trade. As the employers of many Canadian voters, they could not simply be ignored by elected officials.

<sup>18</sup> *Ibid.*, at p. 183, employing the language of the U.S. Supreme Court in *United States v. Carolene Products Co.*, 304 U.S. 144 (1938), at pp. 152-153.

<sup>19</sup> *Ibid.*, at p. 152.

<sup>20</sup> *Supra*, note 14, at pp. 1332-1333.

isolée<sup>18</sup>» et qu'ils forment en conséquence un groupe qui fait l'objet d'une discrimination fondée sur des motifs analogues à ceux qui sont énumérés au paragraphe 15(1). Dans le même arrêt, le juge Wilson a analysé plus en détail ce concept, en invoquant les écrits de J. H. Ely [*Democracy and Distrust*, Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1980] suivant lequel ces groupes ont besoin d'être protégés parce que les représentants élus n'ont pas d'intérêt direct à protéger des personnes qui n'ont pas le droit de vote. Elle a poursuivi en disant que la question de savoir si un groupe fait partie d'une catégorie analogue est une conclusion

... qui ne peut pas être tirée seulement dans le contexte de la loi qui est contestée mais plutôt en fonction de la place occupée par le groupe dans les contextes social, politique et juridique de notre société<sup>19</sup>.

Rédigeant l'opinion des juges majoritaires dans l'arrêt ultérieur *Turpin*, elle a énuméré certains signes de discrimination, dans le but de trouver des motifs analogues, notamment «[les] stéréotypes, [les] désavantages historiques ou [...] la vulnérabilité à des préjugés politiques ou sociaux . . .» Elle a poursuivi en appliquant ces critères au «groupe» de personnes qui invoquait le paragraphe 15(1) dans cette affaire, à savoir des personnes accusées de meurtre à l'extérieur de l'Alberta, et elle a conclu qu'il ne possédait aucune des caractéristiques en question<sup>20</sup>.

De la même manière, dans la présente affaire, je ne distingue aucune des caractéristiques en question dans le «groupe» qui serait représenté par les demandeurs. Ils ne possèdent aucun des attributs des stéréotypes, des désavantages sociaux ou de l'isolement politique. En fait, ils se sont prévalus des mécanismes politiques canadiens, ayant engagé un représentant qui a comparu devant le comité parlementaire chargé d'étudier la *Loi sur le droit à l'exportation de produits de bois d'œuvre* et a rencontré le ministre du Commerce extérieur. En tant qu'employeurs de bon nombre d'électeurs canadiens, ils ne pouvaient tout simplement pas être ignorés par les représentants élus.

<sup>18</sup> *Ibid.*, à la p. 183, reprenant l'expression employée par la Cour suprême des États-Unis dans l'arrêt *United States v. Carolene Products Co.*, 304 U.S. 144 (1938), aux p. 152 et 153.

<sup>19</sup> *Ibid.*, à la p. 152.

<sup>20</sup> *Supra*, note 14, aux p. 1332 et 1333.

The decision of the Supreme Court in *Reference Re Workers' Compensation Act, 1983 (Nfld.)*<sup>21</sup> is another application of the *Andrews* decision as a limitation on the scope of subsection 15(1). La Forest J., who had suggested in the *Andrews* decision that there might be some kinds of "grossly unfair" differentiations which would still be prohibited by subsection 15(1) even if they did not fall within the enumerated grounds or those analogous thereto, nevertheless in this *Reference* limited prohibited forms of discrimination to such grounds. Writing for the Court, he rejected the proposition that the limitation imposed on those covered by the Act, to the compensation provided under that Act in lieu of a right of action, was not a differentiation analogous to those listed in subsection 15(1). It can be observed that the "group" in question there was defined by the very legislation which was attacked as discriminatory, and was not identified with any historical prejudice or stereotyping or political and social isolation.

I therefore conclude that the kind of distinctions created by the Exemption Order and complained of by the plaintiffs are not contrary to the guarantees of subsection 15(1) of the Charter.

#### Justification of the Exemption Order under Charter section 1

Given my finding that there is no abridgment of rights guaranteed by subsection 15(1), I need not consider this issue.

#### Availability and appropriateness of remedies sought

Although for the same reason I need not consider these issues, I wish to indicate that there are several difficulties with the remedies as sought.

The plaintiffs seek a declaration that the Exemption Order is invalid. Even if this were granted, it would not prevent the plaintiffs from being subject to payment of the export charge under the *Softwood Lumber Products Export Charge Act*. It would simply mean that the twenty

<sup>21</sup> *Supra*, note 14.

L'arrêt *Renvoi relatif à la Workers' Compensation Act, 1983 (T.-N.)*<sup>21</sup> de la Cour suprême est un autre exemple de l'application de l'arrêt *Andrews* à titre de restriction à la portée du paragraphe 15(1). Le juge La Forest, qui avait laissé entendre dans l'arrêt *Andrews* qu'il pouvait exister des différenciations «tellement injustes» qui seraient quand même interdites par le paragraphe 15(1) même si elles ne relevaient pas des motifs énumérés ou des motifs analogues, a néanmoins limité dans cet arrêt les formes de discrimination illicites à ces motifs. Le juge, qui rédigeait le jugement de la Cour, a rejeté la proposition que la limite imposée aux personnes visées par la loi à l'indemnisation accordée par cette loi à la place d'un droit d'action ne constituait pas un motif de distinction analogue à ceux qui sont énumérés au paragraphe 15(1). Il y a lieu d'observer que le «groupe» en question dans cette affaire était défini par le texte de loi même qui était contesté au motif qu'il était discriminatoire, et qu'il n'a pas été associé à un préjudice historique ou à un stéréotype ou à un isolement politique et social.

J'en viens donc à la conclusion que le type de distinctions que crée le décret d'exemption et dont les demandeurs se plaignent ne viole pas les garanties prévues par le paragraphe 15(1) de la Charte.

#### Justification du décret d'exemption en vertu de l'article premier de la Charte

Compte tenu de ma conclusion qu'il n'y a pas violation des droits garantis par le paragraphe 15(1), il n'est pas nécessaire que j'examine cette question.

#### Ouverture et utilité des recours sollicités

Bien que pour la même raison il ne soit pas nécessaire que j'examine ces questions, je tiens à souligner que les recours soulèvent plusieurs difficultés tels qu'ils sont formulés.

Les demandeurs sollicitent un jugement déclarant inconstitutionnel le décret d'exemption. Même si cette réparation était accordée, cela n'empêcherait pas les demandeurs d'être assujettis au paiement du droit à l'exportation prévu par la *Loi sur le droit à l'exportation de produits de bois*

<sup>21</sup> *Supra*, note 14.

companies and their two associates exempted by the Exemption Order would become subject to payment of the export charge.

This would in turn preclude an order, as requested by the corporate plaintiffs, that they "be discharged from all liability . . . for any unpaid export charge".

With respect to the claim for "special damages" in the amount of any export charges already paid, these too would be unavailable (even if properly pleaded) if the Exemption Order were simply declared invalid so that all softwood lumber exporters to the United States were subject to the export charge. But even if it had been successfully pleaded that the whole export charge scheme, including the Act, was invalid as discriminatory, it would then be necessary to plead properly for the recovery of charges paid pursuant to that scheme. This would, I believe, involve alleging that the payments had been made under coercion resulting in an unjust enrichment of the defendant.<sup>22</sup> These necessary elements have neither been pleaded nor proven in the present case.

I specifically decline any comment on the remedy of general damages although I have noted earlier that the individual plaintiffs are not entitled to damages in respect of what is alleged to be business losses of the corporate plaintiffs.

#### Disposition

The action is therefore dismissed with costs.

*d'œuvre*. Il en résulterait simplement que les vingt compagnies et les deux sociétés qui leur sont affiliées qui bénéficient d'une exemption aux termes du décret d'exemption seraient assujetties au paiement du droit à l'exportation.

Cela rendrait à son tour irrecevable la demande d'ordonnance présentée par les personnes morales demandereses en vue d'être «libérées de toute obligation . . . de paiement à l'égard des droits à l'exportation impayés».

En ce qui concerne la demande de «dommages-intérêts spéciaux» équivalant aux droits à l'exportation déjà payés, elle serait également irrecevable (même si elle était régulièrement formée) si le décret d'exemption était simplement déclaré inconstitutionnel de sorte que tous les exportateurs de bois d'œuvre aux États-Unis seraient assujettis au droit à l'exportation. Mais même si l'on avait plaidé avec succès que tout le système de perception du droit à l'exportation, y compris la Loi, était inconstitutionnel parce que discriminatoire, il serait ensuite nécessaire de demander de la manière appropriée le remboursement des droits payés conformément à ce système. Pour ce faire, il faudrait, selon moi, alléguer que les paiements avaient été faits sous la contrainte, entraînant l'enrichissement sans cause de la défenderesse<sup>22</sup>. Les éléments requis en question n'ont pas été plaidés ou prouvés en l'espèce.

Je refuse expressément de formuler des commentaires au sujet de la demande de dommages-intérêts généraux, même si j'ai déjà fait remarquer que les personnes physiques demandereses n'ont pas droit à des dommages-intérêts relativement aux présumées pertes commerciales subies par les personnes morales demandereses.

#### Dispositif

L'action est par conséquent rejetée avec dépens.

<sup>22</sup> See e.g. *Jacobs (George Porky) Enterprises Ltd. v. City of Regina*, [1964] S.C.R. 326; *Eadie v. Township of Brantford*, [1967] S.C.R. 573; and *Hydro Electric Commission of Nepean v. Ontario Hydro*, [1982] 1 S.C.R. 347.

<sup>22</sup> Voir, par ex. les arrêts *Jacobs (George Porky) Enterprises Ltd. v. City of Regina*, [1964] R.C.S. 326; *Eadie v. Township of Brantford*, [1967] R.C.S. 573 et *Hydro Electric Commission of Nepean c. Ontario Hydro*, [1982] 1 R.C.S. 347.