

Rudolf Wolff & Co. Ltd. and Noranda Inc.*Appellants*

v.

Her Majesty The Queen in Right of Canada*Respondent*

and

The Attorney General for Ontario, the Attorney General of Quebec and the Attorney General for Alberta *Interveners*

INDEXED AS: RUDOLF WOLFF & CO. v. CANADA

File No.: 20842.

1990: January 24; 1990: March 29.

Present: Dickson C.J. and Wilson, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory and McLachlin JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Constitutional law — Charter of Rights — Equality before the law — Action against Crown — Federal legislation conferring exclusive jurisdiction on Federal Court in relation to all claims against Crown in right of Canada — Whether federal legislation contravenes s. 15(1) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms — Whether the word "individual" in s. 15(1) includes the Crown — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 17(1), (2) — Crown Liability Act, R.S.C. 1970, c. C-38, s. 7(1).

Courts — Federal Court — Jurisdiction — Action against Crown — Federal legislation conferring exclusive jurisdiction on Federal Court in relation to all claims against Crown in right of Canada — Whether federal legislation contravenes Charter right of equality before the law — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 15(1) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 17(1), (2) — Crown Liability Act, R.S.C. 1970, c. C-38, s. 7(1).

The appellants brought an action in the Supreme Court of Ontario against the Crown in right of Canada. The Crown replied with a motion to have the action dismissed on the ground that the Supreme Court of Ontario did not have jurisdiction to entertain it. The motions court judge found that s. 17(1) and (2) of the *Federal Court Act* and s. 7(1) of the *Crown Liability Act* conferred exclusive jurisdiction on the Federal Court, rejected the appellants' argument that these

Rudolf Wolff & Co. Ltd. et Noranda Inc.*Appelantes*

c.

a Sa Majesté la Reine du chef du Canada*Intimée*

et

b Le procureur général de l'Ontario, le procureur général du Québec et le procureur général de l'Alberta *Intervenants*

RÉPERTORIÉ: RUDOLF WOLFF & CO. c. CANADA

N° du greffe: 20842.

c 1990: 24 janvier; 1990: 29 mars.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Wilson, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory et McLachlin.

d EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

Droit constitutionnel — Charte des droits — Égalité devant la loi — Poursuite contre la Couronne — Loi fédérale conférant compétence exclusive à la Cour fédérale relativement à toutes les réclamations contre la Couronne du chef du Canada — La Loi fédérale porte-t-elle atteinte à l'art. 15(1) de la Charte canadienne des droits et libertés? — Le terme «personne» à l'art. 15(1) comprend-il la Couronne? — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e supp.), ch. 10, art. 17(1), (2) — Loi sur la responsabilité de la Couronne, S.R.C. 1970, ch. C-38, art. 7(1).

Tribunaux — Cour fédérale — Compétence — Poursuite contre la Couronne — Loi fédérale conférant compétence exclusive à la Cour fédérale relativement à toutes les réclamations contre la Couronne du chef du Canada — La loi fédérale porte-t-elle atteinte au droit à l'égalité devant la loi prévu par la Charte? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 15(1) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e supp.), ch. 10, art. 17(1), (2) — Loi sur la responsabilité de la Couronne, S.R.C. 1970, ch. C-38, art. 7(1).

Les appelantes ont intenté une action en Cour suprême de l'Ontario contre la Couronne du chef du Canada. La Couronne a demandé par requête le rejet de l'action pour défaut de compétence de la Cour suprême de l'Ontario. Le juge des requêtes a conclu que les par. 17(1) et (2) de la *Loi sur la Cour fédérale* et le par. 7(1) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* conféraient compétence exclusive à la Cour fédérale; il a rejeté l'argument des appelantes que ces dispositions

provisions contravened s. 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, and dismissed the action. The Ontario Court of Appeal upheld the decision. This appeal is to determine whether s. 17(1) and (2) of the *Federal Court Act* and s. 7(1) of the *Crown Liability Act* contravene s. 15 of the *Charter*.

Held: The appeal should be dismissed.

The impugned provisions of the *Federal Court Act* and *Crown Liability Act* do not infringe s. 15(1) of the *Charter*. The appellants have not shown that they have received unequal treatment. The Crown cannot be equated with an individual. The Crown represents the State, and constitutes the means by which the federal aspect of our Canadian society functions. It must represent the interests of all members of Canadian society in court claims brought against the Crown in right of Canada. The interests and obligations of the Crown are vastly different from those of private litigants making claims against the Federal Government. In the circumstances of this case, the Crown is simply not an individual with whom a comparison can be made to determine whether a s. 15(1) violation has occurred. Further, the appellants did not demonstrate that if any inequality existed it was discriminatory. The impugned legislation granting the Federal Court exclusive jurisdiction over claims against the Crown in right of Canada does not distinguish between classes of individuals on the basis of any of the grounds enumerated in s. 15(1). Individuals claiming relief against the Federal Crown are not a disadvantaged group in Canadian society within the contemplation of s. 15. Rather, they are a disparate group with the sole common interest of seeking to bring a claim against the Crown before a court.

Cases Cited

Applied: *R. v. Stoddart* (1987), 37 C.C.C. (3d) 351; *referred to*: *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143; *R. v. Turpin*, [1989] 1 S.C.R. 1296; *Reference Re Workers' Compensation Act, 1983 (Nfld.)*, [1989] 1 S.C.R. 922; *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 15(1).
Crown Liability Act, R.S.C. 1970, c. C-38, s. 7(1).
Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 17(1), (2).
Petition of Right Act, 1876, S.C. 1876, c. 27.
Petition of Right Act, Canada, 1875, S.C. 1875, c. 12.

portaient atteinte à l'art. 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et a rejeté l'action. La Cour d'appel de l'Ontario a confirmé cette décision. Le pourvoi a pour but de déterminer si les par. 17(1) et (2) de la *Loi sur la Cour fédérale* et le par. 7(1) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* portent atteinte à l'art. 15 de la *Charte*.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

Les dispositions contestées de la *Loi sur la Cour fédérale* et de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* ne portent pas atteinte au par. 15(1) de la *Charte*. Les appelantes n'ont pas établi qu'elles ont subi un traitement inégal. La Couronne ne peut être comparée à une personne. La Couronne représente l'État et la dimension fédérale de notre société canadienne. Elle doit représenter l'intérêt de tous les membres de la société canadienne dans les recours exercés contre la Couronne du chef du Canada. Les droits et obligations de la Couronne sont très différents de ceux des particuliers qui intentent des actions contre le gouvernement fédéral. Compte tenu des circonstances de l'espèce, la Couronne n'est tout simplement pas une personne physique avec laquelle une comparaison peut être faite pour déterminer s'il y a eu violation du par. 15(1). En outre, les appelantes n'ont pas démontré que l'inégalité, si elle existait, était discriminatoire. Les dispositions législatives contestées, qui confèrent à la Cour fédérale compétence exclusive pour entendre des demandes contre la Couronne du chef du Canada, n'établissent pas de distinctions entre des catégories de personnes pour des motifs énumérés au par. 15(1). Les personnes qui intentent une action contre la Couronne fédérale ne sont pas un groupe défavorisé dans la société canadienne au sens de l'art. 15. Au contraire, elles forment un groupe disparate dont le seul intérêt commun est d'exercer une réclamation contre la Couronne devant un tribunal.

Jurisprudence

Arrêt appliqué: *R. v. Stoddart* (1987), 37 C.C.C. (3d) 351; *arrêts mentionnés*: *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; *R. c. Turpin*, [1989] 1 R.C.S. 1296; *Renvoi relatif à la Workers' Compensation Act, 1983 (T.-N.)*, [1989] 1 R.C.S. 922; *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357.

Lois et règlements cités

Acte des Pétitions de Droit, 1876, S.C. 1876, ch. 27.
Acte des Pétitions de Droit, Canada, 1875, S.C. 1875, ch. 12.
Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 15(1).
Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e supp.), ch. 10, art. 17(1), (2).

Petitions of Right Act, 1860 (U.K.), 23 & 24 Vict., c. 34.

Loi sur la responsabilité de la Couronne, S.R.C. 1970, ch. C-38, art. 7(1).

Petitions of Right Act, 1860 (R.-U.), 23 & 24 Vict., ch. 34.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal, rendered on March 7, 1988, affirming a decision of Henry J. (1987), 26 C.P.C. (2d) 166, granting a Crown motion to have the appellants' action dismissed. Appeal dismissed.

^a POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario rendu le 7 mars 1988, qui a confirmé la décision du juge Henry (1987), 26 C.P.C. (2d) 166, accueillant la requête de la Couronne en rejet de l'action des appelantes. Pourvoi rejeté.

R. G. Slaght, Q.C., for the appellants.

R. G. Slaght, c.r., pour les appelantes.

T. B. Smith, Q.C., *A. R. Pringle* and *Joseph de Pencier*, for the respondent.

T. B. Smith, c.r., *A. R. Pringle* et *Joseph de Pencier*, pour l'intimée.

Robert E. Charney, for the intervener the Attorney General for Ontario.

^c *Robert E. Charney*, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Jean Bouchard and *Madeleine Aubé*, for the intervener the Attorney General of Quebec.

Jean Bouchard et *Madeleine Aubé*, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

Richard F. Taylor, for the intervener the Attorney General for Alberta.

^d *Richard F. Taylor*, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

The judgment of the Court was delivered by

^e Version française du jugement de la Cour rendu par

CORY J.—The question raised on this appeal is whether the statutory provisions which confer exclusive jurisdiction on the Federal Court of Canada in all cases where claims are made against the Federal Government violate s. 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Ironically, the problem may be resolved for future cases by the provision of pending legislation which has received second reading.

LE JUGE CORY—La question que soulève ce pourvoi est de savoir si les dispositions législatives qui confèrent à la Cour fédérale du Canada une compétence exclusive sur les réclamations exercées contre le gouvernement fédéral violent le par. 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Ironiquement, le problème sera peut-être résolu pour l'avenir par un projet de loi qui a déjà été adopté en deuxième lecture.

Factual Background

The appellant, Rudolf Wolff & Co. Ltd., is a subsidiary of Noranda Inc. It carries on business as a metal commodities and futures broker. The Federal Government, respondent, was a member of the International Tin Council (ITC). This was an unincorporated association made up of 22 member states and the European Economic Community. It was established in 1956 and has been continued by the provisions of successive five-year International Tin Agreements. The relevant one was that dated July 1, 1982, the Sixth International Tin Agreement (ITA-6). Pursuant to the provisions of the Agreement ITA-6, the ITC partners agreed to finance a buffer stock of tin which was to be used

Les faits

L'appelante Rudolf Wolff & Co. Ltd. est une filiale de Noranda Inc. Elle fait affaire comme courtier en produits métallurgiques et en opérations à terme. Le gouvernement fédéral intimé était membre du Conseil international de l'étain (C.I.E.), une association non constituée en personne morale composée de 22 États membres et de la Communauté économique européenne. Le C.I.E. a été créé en 1956 et son mandat a été renouvelé successivement en vertu de dispositions des Accords internationaux sur l'étain, chacun d'une durée de cinq ans. C'est le sixième Accord international sur l'étain (AIE-6) en date du 1^{er} juillet 1982 qui nous concerne en l'espèce. Selon

by the Buffer Stock Manager (BSM), an agent of the ITC members, to support the world market price for tin.

In the course of his work, the BSM frequently bought and sold tin through the appellant Wolff. During the first few years of the Agreement ITA-6, the world price of tin was very low. The markedly reduced price had a disastrous effect upon the ITC which became insolvent by October of 1985. The appellants allege that they have suffered severe losses as a result of the mismanagement of the buffer stock by the BSM for whom it is said the respondent, the Federal Government and the other members of the ITC were responsible.

The appellants commenced an action in the Supreme Court of Ontario against the respondent, claiming damages from the respondent flowing from alleged tortious conduct, breach of contractual obligations and breach of fiduciary duty. The appellants brought their action in that court to preserve their right to bring claims in the same action against other prospective defendants.

The Crown brought a motion to have the action dismissed on the ground that the Supreme Court of Ontario did not have jurisdiction to entertain the action. The respondent argued that in claims of this nature exclusive jurisdiction was conferred upon the Federal Court of Canada by virtue of s. 17(1) and (2) of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, as amended (now R.S.C., 1985, c. F-7), and s. 7(1) of the *Crown Liability Act*, R.S.C. 1970, c. C-38, as amended (now R.S.C., 1985, c. C-50, s. 15(1)). The appellants, on the other hand, contended that these sections of the *Federal Court Act* and the *Crown Liability Act* contravened s. 15(1) of the *Charter*.

The Courts Below

Henry J., the motions court judge, gave careful consideration to the motion. He ordered that the action be dismissed. In his view the provisions of

les dispositions de l'Accord AIE-6, les membres du C.I.E. ont convenu de financer un stock régulateur de l'étain que devait gérer l'administrateur du stock, comme mandataire des membres du C.I.E.,
a pour maintenir le cours mondial de l'étain.

Dans l'exercice de ses fonctions, l'administrateur du stock a fréquemment acheté et vendu de l'étain par l'intermédiaire de l'appelante Wolff. Au cours des premières années qui ont suivi la conclusion de l'Accord AIE-6, le cours mondial de l'étain était très bas et a eu un effet désastreux sur le C.I.E. qui est devenu insolvable en octobre 1985. Les appelantes prétendent qu'elles ont subi des pertes importantes par suite de la mauvaise gestion du stock régulateur par l'administrateur dont on affirme que le gouvernement fédéral intimé et les autres membres du C.I.E. étaient responsables.

Les appelantes ont intenté une action contre l'intimée en Cour suprême de l'Ontario, réclamant des dommages-intérêts pour sa conduite préjudiciable et la violation de ses obligations contractuelles et de son devoir de fiduciaire. Les appelantes ont porté leur action devant cette cour pour sauvegarder leur droit de présenter d'autres réclamations dans la même action contre d'autres défendeurs éventuels.

La Couronne a demandé par requête le rejet de l'action, pour défaut de compétence de la Cour suprême de l'Ontario. L'intimée prétend que les réclamations de cette nature relèvent de la compétence exclusive conférée à la Cour fédérale du Canada par les par. 17(1) et (2) de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e supp.), ch. 10, et modifications (maintenant L.R.C. (1985), ch. F-7) et le par. 7(1) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, S.R.C. 1970, ch. C-38, et modifications (maintenant *Loi sur la responsabilité de l'État*, L.R.C. (1985), ch. C-50, par. 15(1)). D'autre part, les appelantes ont prétendu que ces articles de la *Loi sur la Cour fédérale* et de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* portent atteinte au par. 15(1) de la *Charte*.

Les décisions des juridictions inférieures

Le juge Henry, juge des requêtes, a attentivement examiné la requête. Il a ordonné que l'action soit rejetée. À son avis, les dispositions de la *Loi*

the *Federal Court Act* and the *Crown Liability Act* conferred exclusive jurisdiction on the Federal Court. He dealt with the argument that provisions of those Acts contravened s. 15 of the *Charter* by stating that he was bound by the decision of the Ontario Court of Appeal in *R. v. Stoddart* (1987), 37 C.C.C. (3d) 351. In his view, that case determined that s. 15(1) of the *Charter* had no application to statutes which govern the relationship between the Crown and the subject in civil and criminal proceedings on the ground that the Crown is not an individual who can be compared with the subject for the purposes of s. 15 of the *Charter*.

The Court of Appeal upheld the decision of Henry J. and approved the reasons that he had given for his decision.

Do the Impugned Sections of the *Federal Court Act* and the *Crown Liability Act* Infringe the Provisions of s. 15 of the *Charter*?

The answer which must be given to the first constitutional question stated by the Chief Justice is, in my view, dispositive of the appeal. That question was framed in this way:

1. Are section 17(1) and (2) of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, as amended, and s. 7(1) of the *Crown Liability Act*, R.S.C. 1970, c. C-38, as amended, consistent with s. 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in so far as they confer exclusive jurisdiction in the Federal Court in relation to all claims against the Crown?

Historical Background of Actions Against the Crown

At common law there was no jurisdiction in the courts to hear an action against the Crown. The ability to bring such an action was derived solely from statute. It is unnecessary to delve too deeply into the history of these actions. It is sufficient to observe that in the United Kingdom the *Petitions of Right Act, 1860* (U.K.), 23 & 24 Vict., c. 34, provided a statutory basis for bringing actions against the Crown. In Canada, the *Petition of Right Act, Canada, 1875*, appears in the Statutes of Canada 1875, c. 12. That Act conferred juris-

sur la Cour fédérale et de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* conféraient compétence exclusive à la Cour fédérale. Au sujet de l'argument que les dispositions de ces lois portent atteinte à l'art. 15 de la *Charte*, il a dit qu'il était lié par l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario *R. v. Stoddart* (1987), 37 C.C.C. (3d) 351. À son avis, cet arrêt a décidé que le par. 15(1) de la *Charte* ne s'appliquait pas aux lois qui régissent les rapports entre la Couronne et les particuliers en matière civile et criminelle parce que la Couronne n'est pas une personne que l'on peut comparer à un particulier aux fins de l'art. 15 de la *Charte*.

La Cour d'appel a confirmé la décision du juge Henry et approuvé ses motifs.

Les articles contestés de la *Loi sur la Cour fédérale* et de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* portent-ils atteinte aux dispositions de l'art. 15 de la *Charte*?

À mon avis, la réponse qu'il faut apporter à la première question constitutionnelle formulée par le Juge en chef, règle le pourvoi. Voici comment la question a été formulée:

1. Les paragraphes 17(1) et (2) de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e supp.), ch. 10 et ses modifications, et le par. 7(1) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, S.R.C. 1970, ch. C-38 et ses modifications, sont-ils compatibles avec l'art. 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* dans la mesure où ils confèrent à la Cour fédérale compétence exclusive relativement à toutes les réclamations exercées contre la Couronne?

L'historique des recours contre la Couronne

En common law, les tribunaux n'avaient pas compétence pour entendre un recours en justice contre la Couronne. Le pouvoir d'intenter un tel recours provenait uniquement des lois. Il n'est pas nécessaire de faire une étude très approfondie de l'histoire de ces recours. Il suffit de souligner qu'au Royaume-Uni, la *Petitions of Right Act, 1860* (R.-U.), 23 & 24 Vict., ch. 34, a donné un fondement législatif aux recours exercés contre la Couronne. Au Canada, l'*Acte des Pétitions de Droit, Canada, 1875*, que l'on trouve dans les Statuts du

diction on provincial superior courts to hear cases against the Federal Government subject to the enactment of enabling legislation in the province. The *Petition of Right Act, Canada, 1875*, was repealed the following year by the *Petition of Right Act, 1876*, S.C. 1876, c. 27, which granted exclusive jurisdiction to the Exchequer Court to hear petitions of right against the Crown in right of Canada. There can be no doubt that without the passage of these provisions, no jurisdiction existed in any court to entertain an action claiming damages against the Crown in right of Canada.

It is beyond question that only the Parliament of Canada could enact statutes to provide that actions could be brought against the Crown in right of Canada. It is only that body which can legislate as to the court in which those claims can be brought. The impugned sections of the *Federal Court Act* were enacted in 1970. They made provision for the bringing of such actions exclusively in the Federal Court rather than the provincial superior courts. The impugned provisions do not seek to limit or restrict rights in any way, rather they confer rights which did not exist at common law and designate the court in which these rights may be exercised. That is the historical context in which the impugned sections of the Acts must be considered.

Application of s. 15 of the Charter

Section 15(1) of the *Charter* provides:

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 manner in which a court must approach an alleged infringement of s. 15(1) was set forth by McIntyre J. in *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143. He made it clear, at p. 182, that one complaining of the violation of s. 15 "must show not only that he or she is not

Canada 1875, ch. 12, a donné compétence aux cours supérieures provinciales pour entendre les actions portées contre le gouvernement fédéral sous réserve de l'adoption d'une loi habilitante dans la province. L'*Acte des Pétitions de Droit, Canada, 1875*, fut abrogé l'année suivante par l'*Acte des Pétitions de Droit, 1876*, S.C. 1876, ch. 27, qui a conféré à la Cour de l'Échiquier la compétence exclusive pour entendre des pétitions de droit portées contre la Couronne du chef du Canada. Il ne fait pas de doute que, sans l'adoption de ces dispositions, aucune cour n'avait compétence pour entendre une action en dommages-intérêts exercée contre la Couronne du chef du Canada.

Il est incontestable que seul le Parlement du Canada pouvait édicter des lois autorisant l'exercice de recours en justice contre la Couronne du chef du Canada. Seul le Parlement peut légiférer pour décider de la cour devant laquelle ces demandes peuvent être portées. Les dispositions contestées de la *Loi sur la Cour fédérale* ont été édictées en 1970. Elles prévoient que ces actions sont portées exclusivement devant la Cour fédérale plutôt que devant les cours supérieures provinciales. Les dispositions contestées ne tentent pas de limiter ou de restreindre les droits de quelque façon que ce soit; elles confèrent plutôt des droits qui n'existaient pas en common law et désignent le tribunal devant lequel ils peuvent être exercés. C'est le contexte historique dans lequel les dispositions contestées des lois doivent être examinées.

L'application de l'art. 15 de la Charte

Le paragraphe 15(1) de la *Charte* prescrit:

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.

Le juge McIntyre a établi la manière dont un tribunal doit aborder une allégation de violation du par. 15(1), dans l'arrêt *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143. Il a dit clairement, à la p. 182, que le plaignant qui invoque l'art. 15 «doit démontrer non seulement qu'il

receiving equal treatment before and under the law or that the law has a differential impact on him or her in the protection or benefit accorded by law but, in addition, must show that the legislative impact of the law is discriminatory." The appellants have not been able to satisfy either of these requirements.

With respect to the issue of whether the appellants have received unequal treatment, it must be apparent that the Crown cannot be equated with an individual. The Crown represents the State. It constitutes the means by which the federal aspect of our Canadian society functions. It must represent the interests of all members of Canadian society in court claims brought against the Crown in right of Canada. The interests and obligations of the Crown are vastly different from those of private litigants making claims against the Federal Government.

Henry J., in my opinion, properly applied the decision in *R. v. Stoddart*, *supra*. I agree with the words of Tarnopolsky J.A., speaking for the court in that case, at pp. 362-63, where he stated:

The Crown is not an "individual" with whom a comparison can be made to determine a s. 15(1) violation.

... the Crown Attorney does not participate in a criminal trial as an "individual". He participates as a representative of the Crown, which in turn represents the state, *i.e.* organized society. It will be recalled that the Oxford English Dictionary defines an "individual" as "a single human being", in contra-distinction to "society". Therefore, the accused, as an "individual", cannot be compared with Crown counsel, as representative of our organized society, for the purpose of a s. 15(1) analysis.

This principle is equally applicable to the facts of this case and is sufficient to dispose of the issue. In the circumstances of the case at bar, the Crown is simply not an individual with whom a comparison can be made to determine whether a s. 15(1) violation has occurred.

It is not necessary for the purpose of this case to consider the further conclusions of Henry J. that the Crown can never be compared with individuals under s. 15(1) of the *Charter* in the context of any

ne bénéficie pas d'un traitement égal devant la loi et dans la loi, ou encore que la loi a un effet particulier sur lui en ce qui concerne la protection ou le bénéfice qu'elle offre, mais encore que la loi a un effet discriminatoire sur le plan législatif». Les appelantes n'ont satisfait à aucune de ces exigences.

En ce qui concerne la question de savoir si les appelantes ont subi un traitement inégal, il doit être clair que la Couronne ne peut être comparée à une personne. La Couronne représente l'État. Elle est le moyen par lequel se manifeste la dimension fédérale de notre société canadienne. Elle doit représenter les intérêts de tous les membres de la société canadienne dans les recours en justice exercés contre la Couronne du chef du Canada. Les droits et obligations de la Couronne sont très différents de ceux des particuliers qui intentent des actions contre le gouvernement fédéral.

À mon avis, le juge Henry a correctement appliqué l'arrêt *R. v. Stoddart*, précité. Je souscris à ce que dit le juge Tarnopolsky au nom de la Cour d'appel dans cet arrêt, aux pp. 362 et 363:

[TRADUCTION] La Couronne n'est pas une «personne physique» avec laquelle une comparaison peut être faite pour déterminer s'il y a violation du par. 15(1).

... le procureur de la Couronne n'agit pas dans un procès criminel à titre de «personne physique». Il agit comme mandataire de la Couronne, laquelle représente à son tour l'État, c.-à-d. une société organisée. Il convient de rappeler que l'Oxford English Dictionary définit le terme «*individual*» comme «*a single human being*» [un être humain] par opposition à la «société». Par conséquent, l'accusé en tant que «personne physique» ou «*individual*» ne peut être comparé avec le procureur de la Couronne en tant que mandataire de notre société organisée, aux fins d'un examen fondé sur le par. 15(1).

Ce principe s'applique tout autant aux faits de l'espèce et permet de disposer du pourvoi. Compte tenu des circonstances de l'espèce, la Couronne n'est tout simplement pas une personne physique avec laquelle une comparaison peut être faite pour déterminer s'il y a eu violation du par. 15(1).

Il n'est pas nécessaire pour les fins du présent pourvoi d'examiner les autres conclusions du juge Henry, selon lesquelles la Couronne ne peut jamais être comparée avec des personnes en vertu du par.

statute governing the relationship between the Crown and the subject in civil proceedings. There could conceivably be instances in which the Crown's activities are indistinguishable from those of any other litigant engaged in a commercial activity. It might be that in those circumstances a s. 15(1) comparison would be just and appropriate, but that is a matter for consideration on another occasion.

Nevertheless, I am satisfied that in this case the Crown was acting clearly and exclusively in its governmental capacity as a member of the ITC. Indeed, it could not have been a member of that Council except as the Government of Canada. The purpose of the 22 States and the European Economic Community in acting together was not simply to buy and sell tin, but rather to support the market price of tin by buying tin on organized markets with the object of maintaining the price of tin above the defined floor price. The actions of the Crown in entering into this international agreement to support the price of an important Canadian export cannot be regarded as anything other than that of the Crown acting as the Government of Canada. In these circumstances there can be no question of inequality of treatment between the Crown and the appellants within the meaning of s. 15(1) of the *Charter*.

Nor did the appellants demonstrate that if any inequality existed it was discriminatory. The impugned legislation granting the Federal Court exclusive jurisdiction over claims against the Crown in right of Canada does not distinguish between classes of individuals on the basis of any of the grounds enumerated in s. 15(1) nor on any analogous grounds. Certainly, it cannot be said that individuals claiming relief against the Federal Crown are in the words of Wilson J. in *R. v. Turpin*, [1989] 1 S.C.R. 1296, at p. 1333, a "discrete and insular minority" or "a disadvantaged group in Canadian society within the contemplation of s. 15". Rather, they are a disparate group with the sole common interest of seeking to bring a claim against the Crown before a court.

15(1) de la *Charte* dans le contexte des lois régissant les rapports entre la Couronne et les particuliers en matière civile. On pourrait concevoir des cas où les activités de la Couronne ne pourraient être distinguées de celles d'une autre partie se livrant à des activités commerciales. Il se pourrait que, dans ces circonstances, une comparaison en vertu du par. 15(1) soit juste et appropriée, mais il conviendra de s'y arrêter à un autre moment.

Quoi qu'il en soit, je suis convaincu qu'en l'espèce, la Couronne agissait clairement et exclusivement en sa qualité de gouvernement comme membre du C.I.E. Elle ne pouvait d'ailleurs être membre du Conseil qu'en tant que gouvernement du Canada. Le but poursuivi par les 22 États et la Communauté économique européenne en agissant ensemble n'était pas simplement d'acheter et de vendre de l'étain, mais plutôt [TRADUCTION] «de soutenir le cours de l'étain en en achetant sur les marchés organisés en vue de maintenir le cours de l'étain au-dessus du seuil minimal fixé». En adhérant à cet accord international conclu en vue de maintenir le prix d'un important produit d'exportation canadien, la Couronne ne peut être considérée autrement qu'agissant à titre de gouvernement du Canada. Dans ces circonstances, il ne peut être question d'inégalité de traitement entre la Couronne et les appelantes au sens du par. 15(1) de la *Charte*.

Les appelantes n'ont pas démontré non plus que l'inégalité, si elle existait, était discriminatoire. Les dispositions législatives contestées qui confèrent à la Cour fédérale compétence exclusive pour entendre des demandes contre la Couronne du chef du Canada n'établissent pas de distinction entre des catégories de personnes pour des motifs énumérés au par. 15(1) ou des motifs analogues. On ne peut certainement pas affirmer que les personnes qui intentent une action contre la Couronne fédérale constituent, selon les propos du juge Wilson dans l'arrêt *R. c. Turpin*, [1989] 1 R.C.S. 1296, à la p. 1333, une «minorité discrète et isolée» ou «un groupe défavorisé dans la société canadienne au sens de l'art. 15». Au contraire, elles forment un groupe disparate dont le seul point commun est d'exercer une réclamation contre la Couronne devant un tribunal. Voir également le *Renvoi rela-*

See also *Reference Re Workers' Compensation Act, 1983 (Nfld.)*, [1989] 1 S.C.R. 922.

In my view, the impugned provisions of the *Federal Court Act* and *Crown Liability Act* do not infringe s. 15(1) of the *Charter*.

In light of that conclusion, it is neither necessary nor advisable to deal with the submission of the respondent that a corporation has no standing to invoke s. 15 of the *Charter*. This issue may properly be left for future consideration. The sage advice of caution set forth by Estey J. in *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357, can well be applied on this issue. At page 383 he wrote:

The development of the *Charter*, as it takes its place in our constitutional law, must necessarily be a careful process. Where issues do not compel commentary on these new *Charter* provisions, none should be undertaken.

Before leaving this matter, I must observe that I sympathize with the appellants who found themselves in a difficult position through no fault of their own. There is no doubt that the impugned provisions of the *Federal Court Act* and *Crown Liability Act* can create unnecessary hardships, delays, and additional unnecessary expense for litigants. Indeed, this has been recognized by Parliament which, on November 1, 1989, gave second reading to Bill C-38. That Bill would grant concurrent jurisdiction over claims against the Federal Crown to both the Federal Court and the provincial superior courts.

Disposition

In the result, I would dismiss the appeal but without costs and answer the constitutional questions as follows:

1. Are s. 17(1) and (2) of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, as amended, and s. 7(1) of the *Crown Liability Act*, R.S.C. 1970, c. C-38, as amended, consistent with s. 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in so far

tif à la Workers' Compensation Act, 1983 (T.-N.), [1989] 1 R.C.S. 922.

À mon avis, les dispositions contestées de la *Loi sur la Cour fédérale* et de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* ne portent pas atteinte au par. 15(1) de la *Charte*.

Compte tenu de cette conclusion, il n'est ni nécessaire ni souhaitable d'examiner la prétention de l'intimée qu'une société n'a pas qualité pour invoquer l'art. 15 de la *Charte*. Cette question peut fort bien faire l'objet d'un débat ultérieur. La prudence à laquelle nous invite sagement le juge Estey dans l'arrêt *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357, s'applique bien à l'espèce. Il a écrit, à la page 383:

L'évolution de la *Charte* dans notre droit constitutionnel doit nécessairement se faire avec prudence. Lorsque les questions soulevées n'exigent pas de commentaires sur ces nouvelles dispositions de la *Charte*, il vaut mieux ne pas en faire.

Avant de terminer, je dois signaler que j'éprouve de la sympathie pour les appelantes qui se sont trouvées dans une situation difficile sans aucune faute de leur part. Il ne fait pas de doute que les dispositions contestées de la *Loi sur la Cour fédérale* et de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* peuvent entraîner pour les parties des difficultés et des délais inutiles ainsi que des dépenses supplémentaires inutiles. En fait, le Parlement l'a reconnu lorsqu'il a adopté en deuxième lecture, le 1^{er} novembre 1989, le projet de loi C-38. Ce projet de loi reconnaîtrait la compétence concurrente de la Cour fédérale et des cours supérieures provinciales dans les actions exercées contre la Couronne fédérale.

Dispositif

En définitive, je suis d'avis de rejeter le pourvoi, mais sans adjudication de dépens, et de répondre aux questions constitutionnelles de la façon suivante:

1. Les paragraphes 17(1) et (2) de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e supp.), ch. 10 et ses modifications, et le par. 7(1) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, S.R.C. 1970, ch. C-38 et ses modifications, sont-ils compatibles avec l'art. 15 de la

as they confer exclusive jurisdiction in the Federal Court in relation to all claims against the Crown?

Answer: Yes.

2. If s. 17(1) and (2) of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, as amended, and s. 7(1) of the *Crown Liability Act*, R.S.C. 1970, c. C-38, as amended, or both, are inconsistent with s. 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, are they a reasonable limit within the meaning of s. 1 of the *Charter*?

Answer: This question need not be answered.

Appeal dismissed.

Solicitors for the appellants: McCarthy & McCarthy, Toronto.

Solicitor for the respondent: The Department of Justice, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Ontario: Robert E. Charney, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: The Department of Justice, Québec.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Alberta: Richard F. Taylor, Edmonton.

Charte canadienne des droits et libertés dans la mesure où ils confèrent à la Cour fédérale compétence exclusive relativement à toutes les réclamations exercées contre la Couronne?

^a Réponse: Oui.

2. Si les paragraphes 17(1) et (2) de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e supp.), ch. 10 et ses modifications, et le par. 7(1) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, S.R.C. 1970, ch. C-38 et ses modifications, ou l'un ou l'autre de ceux-ci, sont incompatibles avec l'art. 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, constituent-ils une limite raisonnable au sens de l'article premier de la *Charte*?

^c Réponse: Il n'est pas nécessaire de répondre à cette question.

Pourvoi rejeté.

^d *Procureurs des appelantes: McCarthy & McCarthy, Toronto.*

Procureur de l'intimée: Le ministère de la Justice, Ottawa.

^e *Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario: Robert E. Charney, Toronto.*

Procureur de l'intervenant le procureur général du Québec: Le ministère de la Justice, Québec.

^f *Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Alberta: Richard F. Taylor, Edmonton.*