

T-1216-99

T-1216-99

Judy Chua (Applicant)**Judy Chua (demanderesse)**

v.

c.

The Minister of National Revenue (Respondent)**Le ministre du Revenu national (défendeur)****INDEXED AS: CHUA v. M.N.R. (T.D.)****RÉPERTORIÉ: CHUA c. M.R.N. (1^{re} INST.)**

Trial Division, McKeown J.—Vancouver, June 1; Ottawa, November 6, 2000.

Section de première instance, juge McKeown—Vancouver, 1^{er} juin; Ottawa, 6 novembre 2000.

Income Tax — Foreign tax debts — M.N.R. arguing for two-year suspension of declaration of invalidity of Canada-United States Tax Convention, Art. 21, para. 3 to allow Parliament time to bring legislation in line with Charter — Invalidating impugned provision would result in Convention citizens, individuals, companies, estates, trusts being immune from collection assistance provisions — Suspension necessary to give Parliament time to remedy unconstitutionality, to negotiate proposed changes with U.S.A. — Parliament given two years to enact new legislation, otherwise impugned provision declared invalid.

Impôt sur le revenu — Dettes fiscales étrangères — Le M.R.N. a plaidé en faveur d'une suspension de deux ans de la déclaration d'invalidité de l'art. 21, par. 3, de la Convention entre le Canada et les États-Unis en matière d'impôts, afin de donner au Parlement le temps nécessaire pour harmoniser la loi avec la Charte — L'invalidation de la disposition attaquée aurait pour résultat de prémunir les citoyens visés par la Convention, les particuliers, les sociétés, les successions et les fiducies contre les dispositions d'assistance en matière de perception — La suspension est nécessaire pour donner au Parlement le temps requis pour corriger l'inconstitutionnalité, et pour négocier des changements avec les États-Unis — Il est accordé deux ans au Parlement pour édicter un nouveau texte de loi, autrement la disposition attaquée est déclarée invalide.

Constitutional law — Charter of Rights — Enforcement — Applicant not entitled to damages under Charter, s. 24(1) in respect of declaratory action for invalidity under Constitution Act, 1982, s. 52 — Applicant's claim for damages resting solely on bare allegation of unconstitutionality — Damages rarely awarded as result of effects of legislation subsequently declared invalid.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Recours — La demanderesse n'a pas droit à des dommages-intérêts au titre de la réparation prévue par l'art. 24(1) de la Charte, accessoirement à une action déclaratoire en invalidité intentée en vertu de l'art. 52 de la Loi constitutionnelle de 1982 — La demande de dommages-intérêts présentée par la demanderesse reposait uniquement sur une simple allégation d'inconstitutionnalité — Des dommages-intérêts seront rarement adjugés en raison des effets d'une loi qui est par la suite déclarée invalide.

Practice — Costs — Applicant seeking solicitor-client costs — Solicitor-client costs exceptional, generally awarded only when reprehensible, scandalous, outrageous conduct — Applicant's arguments for award of solicitor-client costs not compelling — Test cases not per se entitling successful litigant to increased costs award — Applicant's costs reduced by 25% as oral Charter argument totally changed from that set out in notice of application, memorandum of fact and law.

Pratique — Frais et dépens — La demanderesse a sollicité les dépens avocat-client — Les dépens avocat-client sont exceptionnels et ne sont en général adjugés que lorsque l'une des parties a montré une conduite répréhensible, scandaleuse ou outrageante — Les arguments de la demanderesse pour que lui soient adjugés les dépens avocat-client ne sont pas impérieux — Les cas types ne donnent pas droit en tant que tels au plaideur qui obtient gain de cause à des dépens accrus — Les dépens de la demanderesse sont réduits de 25 p. 100 parce que son argument oral concernant la Charte était totalement différent de celui qui figurait dans son avis de demande et son mémoire des faits et du droit.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY
CONSIDERED

LOIS ET RÈGLEMENTS

An Act to amend the Canada-United States Tax Convention Act, 1984, S.C. 1995, c. 34, s. 3, Sch. IV,

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la Loi constitutionnelle de 1982,

Art. 21.
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], s. 24(1).
Constitution Act, 1982, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 52.
Convention Between Canada and the United States of America with Respect to Taxes on Income and on Capital, being Schedule I of the *Canada-United States Tax Convention Act, 1984*, S.C. 1984, c. 20, Art. XXXI.
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5).
Federal Court Rules, 1998, SOR/98-106, Tariff B.

annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 24(1).
Convention entre le Canada et les États-Unis d'Amérique en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, qui constitue l'annexe I de la *Loi de 1984 sur la Convention Canada-États-Unis en matière d'impôts*, S.C. 1984, ch. 20, art. XXXI.
Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 52.
Loi modifiant la Loi de 1984 sur la Convention Canada-États-Unis en matière d'impôts, L.C. 1995, ch. 34, art. 3, ann. IV, art. 21.
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5).
Règles de la Cour fédérale (1998), DORS/98-106, tarif B.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Guimond v. Québec (Attorney General), [1996] 3 S.C.R. 347; (1996), 138 D.L.R. (4th) 647; 43 Admin. L.R. (2d) 44; 110 C.C.C. (3d) 223; 3 C.P.C. (4th) 1; 22 M.V.R. (3d) 251; 201 N.R. 380.

REFERRED TO:

Rice v. New Brunswick (1999), 181 D.L.R. (4th) 643; 39 C.P.C. (4th) 195 (N.B.C.A.); *Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance)* (1999), 40 C.P.C. (4th) 107 (N.B.C.A.).

ORDER made following submissions on remedies by parties, preparation of draft order by applicant and response by respondent as to its form and substance.

APPEARANCES:

Leslie M. Little, Q.C., Thomas J. Clearwater and Christopher Harvey, Q.C., for applicant.
Linda L. Bell and Robert Carvalho for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Thorsteinssons, Vancouver, and Fasken Martineau DuMoulin LLP, Vancouver, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Guimond c. Québec (Procureur général), [1996] 3 R.C.S. 347; (1996), 138 D.L.R. (4th) 647; 43 Admin. L.R. (2d) 44; 110 C.C.C. (3d) 223; 3 C.P.C. (4th) 1; 22 M.V.R. (3d) 251; 201 N.R. 380.

DÉCISIONS CITÉES:

Rice c. Nouveau-Brunswick (1999), 181 D.L.R. (4th) 643; 39 C.P.C. (4th) 195 (C.A. N.-B.); *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances)* (1999), 40 C.P.C. (4th) 107 (C.A.N.-B.).

ORDONNANCE rendue à la suite de conclusions des parties sur les réparations, de la préparation d'un projet d'ordonnance par la demanderesse et de la réponse du défendeur quant à la forme et au fond du projet d'ordonnance.

ONT COMPARU:

Leslie M. Little, c.r., Thomas J. Clearwater et Christopher Harvey, c.r., pour la demanderesse.
Linda L. Bell et Robert Carvalho pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Thorsteinssons, Vancouver, et Fasken Martineau DuMoulin LLP, Vancouver, pour la demanderesse.

Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

The following are the reasons for order rendered in English by

[1] MCKEOWN J.: Both parties agree with paragraphs (b) and (c) of the order. The respondent agreed with paragraph (a) as proposed by the applicant except that it proposed that there should be a suspension of the declaration for a period of two years in order to give Parliament an opportunity to bring the legislation in line with the Charter [*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]]. In my view since the *Convention Between Canada and the United States of America with Respect to Taxes on Income and on Capital* [being Schedule I of the *Canada-United States Tax Convention Act, 1984*, S.C. 1984, c. 20], (the Convention) is a negotiated agreement between two sovereign countries obviously the parties to the agreement, U.S. and Canada, would want to revisit the agreement in light of the fact that one term has been rendered of no force and effect.

[2] Under Article XXXI, paragraph 3, of the Convention, Canada and the U.S. have agreed to consult to try and resolve issues where there has been a significant change in the tax laws of one of the Contracting States which should be accommodated by a modification to the Convention. If the Contracting States cannot satisfactorily resolve the issue, the State seeking the modification may terminate the Convention in accordance with the procedures set out in the Convention. A finding that paragraph 3 of Article 21 of the Third Protocol [S.C. 1995, c. 34, s. 3] violates the Charter may fall into this category and obviously negotiations would take place between Canada and the U.S. as a result of such a finding.

[3] It is also important to note that invalidating paragraph 3 of Article 21 of the Third Protocol would not only result in Convention citizens being immune from the collection assistance provisions, but every individual, company, estate or trust would be so immune (including non-citizens), groups which were

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

[1] LE JUGE MCKEOWN: Les deux parties souscrivent aux paragraphes b) et c) de l'ordonnance. Le défendeur a souscrit au paragraphe a) proposé par la demanderesse, sauf qu'il a proposé qu'il y ait suspension de la déclaration pendant une période de deux ans afin de donner au Parlement la possibilité d'harmoniser le texte de loi avec la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]. À mon avis, puisque la *Convention entre le Canada et les États-Unis d'Amérique en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune* [qui constitue l'annexe I de la *Loi de 1984 sur la Convention Canada-États-Unis en matière d'impôts*, S.C. 1984, ch. 20], (la Convention), est un accord conclu entre deux pays souverains, les parties à l'accord, soit les États-Unis et le Canada, voudront évidemment revoir l'accord à la lumière du fait qu'une de ses dispositions est aujourd'hui inopérante.

[2] En vertu de l'Article XXXI, paragraphe 3, de la Convention, le Canada et les États-Unis doivent se consulter en vue de résoudre les questions qui surgissent lorsqu'un changement important introduit dans la législation fiscale de l'un des États contractants devrait s'accompagner d'une modification de la Convention. Si les États contractants ne peuvent d'une manière satisfaisante résoudre la question, l'État qui demande la modification peut dénoncer la Convention conformément à la procédure établie dans la Convention. Une conclusion selon laquelle le paragraphe 3 de l'article 21 du Troisième Protocole [L.C. 1995, ch. 34, art. 3] contrevient à la Charte peut tomber dans cette catégorie, et des négociations devraient évidemment avoir lieu entre le Canada et les États-Unis à la suite d'une telle conclusion.

[3] Il importe également de noter que l'invalidation du paragraphe 3 de l'article 21 du Troisième Protocole aurait pour effet de prémunir non seulement les citoyens visés par la Convention contre les dispositions d'assistance en matière de perception, mais également toute personne, société, succession ou

not addressed by the parties or the Court in the reasons for the order (companies, estates and trusts) or specifically and repeatedly said were not the subject of this case nor of the reasons for the order (non-citizens). Obviously, the parties to the Convention would want to revisit whether this is appropriate.

[4] The requested suspension of 24 months is necessary because not only would time be required for Parliament to consider the options to remedy the unconstitutionality and pass the resulting legislation, but time must also be given to negotiate with the U.S. on any proposed changes to be made, and time would be required for such legislation to be passed in the U.S., as well as in Canada.

[5] In my view, the applicant is not entitled to damages under subsection 24(1) of the Charter as an accompaniment to a declaratory action for invalidity under section 52 of the *Constitution Act, 1982* [Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]]. Most importantly, it is only in the applicant's submission with respect to remedies that she now seeks damages under subsection 24(1) of the Charter. There was no admissible evidence put forward as part of the judicial review proceeding instituted under section 18.1 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5] of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7]. The only evidence is part of the applicant's remedies submissions. I agree with the respondent that these documents are inadmissible. Without any evidence the applicant's claim for damages rests solely on a bare allegation of unconstitutionality. In *Guimond v. Quebec (Attorney General)*, [1996] 3 S.C.R. 347 the individual involved makes a claim for damages under subsection 24(1) of the Charter on a bare allegation of the unconstitutionality of the legislation. In concluding that the individual's claim for damages under subsection 24(1) on a bare claim of unconstitutionality did not warrant a departure from the general rule, the Court drew upon the principles arising from civil law, that neither Parliament nor a legislature is liable in damages for enacting legislation that is subsequently found to be

fiducie (y compris les non-citoyens), groupes qui n'ont pas été pris en compte par les parties ou par la Cour dans les motifs de l'ordonnance (sociétés, successions et fiducies) ou dont on a dit expressément et à maintes reprises qu'ils n'étaient pas l'objet de la présente affaire ni des motifs de l'ordonnance (non-citoyens). À l'évidence, les parties à la Convention voudront examiner si cela est approprié.

[4] La suspension demandée de 24 mois est nécessaire non seulement parce que le Parlement aura besoin de temps pour examiner les solutions propres à corriger l'inconstitutionnalité et pour adopter le texte de loi requis, mais aussi parce qu'un délai doit être accordé pour la négociation avec les États-Unis des changements à apporter, sans compter le délai requis pour que la législation appropriée soit adoptée aux États-Unis ainsi qu'au Canada.

[5] À mon avis, la demanderesse n'a pas droit à des dommages-intérêts au titre de la réparation prévue par le paragraphe 24(1) de la Charte, accessoirement à une action déclaratoire en invalidité intentée en vertu de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]. Et surtout, c'est uniquement en argumentant au sujet de la réparation que la demanderesse demande maintenant des dommages-intérêts en vertu du paragraphe 24(1) de la Charte. Aucune preuve recevable n'a été produite dans le cadre de la procédure de contrôle judiciaire introduite en vertu de l'article 18.1 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5] de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7]. La seule preuve figure dans les conclusions de la demanderesse relatives à la réparation. Je sous-cris à l'avis du défendeur selon lequel ces documents ne sont pas recevables. En l'absence de preuve, la demande de dommages-intérêts présentée par la demanderesse repose uniquement sur une simple allégation d'inconstitutionnalité. Dans l'arrêt *Guimond c. Québec (Procureur général)*, [1996] 3 R.C.S. 347, la personne concernée demandait réparation en vertu du paragraphe 24(1) de la Charte en alléguant simplement l'inconstitutionnalité du texte de loi. Arrivant à la conclusion que la demande de réparation présentée en vertu de ce paragraphe sur simple allégation d'inconstitutionnalité ne justifiait pas une entorse à la

invalid. It is only in rare cases where damages will be awarded as a result of the effects of legislation subsequently declared to be invalid. *Rice v. New Brunswick* (1999), 181 D.L.R. (4th) 643 (N.B.C.A.), leave to appeal to S.C.C. granted, [2000] S.C.C.A. No. 21; and *Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance)* (1999), 40 C.P.C. (4th) 107 (N.B.C.A.), leave to appeal to S.C.C. granted, [2000] S.C.C.A. No. 21.

[6] The applicant sought solicitor-client costs but solicitor-client costs are exceptional and generally are awarded only when there has been reprehensible, scandalous or outrageous conduct on the part of one of the parties. There was no misconduct by the respondent alluded to in my reasons and then referred to in the applicant's submissions. I do not find any of the applicant's reasons for an award of solicitor-client costs compelling. Furthermore, the argument that the outcome of the appeal will affect many persons similarly does not support an award of solicitor-client costs. Test cases, whether they are test cases for many appeals or test cases for novel points of law, do not *per se* entitle the successful litigant to an increased award of costs. It is not the nature of the litigation but how it is conducted which justifies an award of solicitor-client costs.

[7] I am not prepared to award the applicant its full costs in this matter because the applicant's oral Charter argument was totally changed from that which was set out in its notice of application, memorandum of fact and law. The hearing would have been more focussed and shortened had the applicant limited its submissions with respect to the Charter to convention citizens from the start and if they had notified the respondent in advance of the change in their position. Thus I have reduced the applicant's costs by 25% to reflect this.

règle générale, la Cour suprême a fait appel aux principes découlant du droit civil selon lesquels ni le législateur fédéral ni un législateur provincial ne sont tenus au paiement de dommages-intérêts pour avoir promulgué une loi qui est par la suite jugée invalide. Ce n'est que dans de rares cas que des dommages-intérêts seront adjugés en raison des effets d'une loi qui est par la suite déclarée invalide. *Rice c. Nouveau-Brunswick* (1999), 181 D.L.R. (4th) 643 (C.A.N.-B.), autorisation de pourvoi devant la C.S.C. accordée, [2000] C.S.C.R. n° 21; *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances)* (1999), 40 C.P.C. (4th) 107 (C.A.N.-B.), autorisation de pourvoi devant la C.S.C. accordée, [2000] C.S.C.R. n° 21.

[6] La demanderesse a sollicité les dépens avocat-client, mais ceux-ci sont exceptionnels et ne sont en général adjugés que lorsque l'une des parties a montré une conduite répréhensible, scandaleuse ou outrageante. Je n'ai fait aucune allusion dans mes motifs à une inconduite dont se serait rendu coupable le défendeur et la demanderesse n'en mentionne aucune par la suite dans ses conclusions. Je trouve qu'aucune des raisons invoquées par la demanderesse pour que lui soient adjugés les dépens avocat-client n'est impérieuse. D'ailleurs, l'argument selon lequel l'issue de l'appel touchera de nombreuses personnes ne justifie pas lui non plus l'adjudication de dépens avocat-client. Les cas types, qu'il s'agisse de cas types pour de nombreux appels ou de cas types pour des points de droit inédits, ne donnent pas droit en tant que tels au plaideur qui obtient gain de cause à des dépens accrus. Ce n'est pas la nature du procès, mais la manière dont il est conduit, qui justifie l'octroi de dépens avocat-client.

[7] Je ne suis pas disposé à accorder à la demanderesse l'intégralité de ses dépens dans la présente affaire parce que son argument oral concernant la Charte était totalement différent de celui qui figurait dans son avis de demande et son mémoire des faits et du droit. L'audience aurait été plus ciblée et plus brève si la demanderesse avait limité dès le début ses conclusions concernant la Charte aux citoyens visés par la Convention et si elle avait notifié à l'avance au défendeur sa nouvelle position. J'ai donc réduit de 25 % les dépens de la demanderesse pour tenir compte de cet aspect.

[8] For the foregoing reasons, the order will read as follows:

(a) I would permit Parliament two years in which to provide new legislation, otherwise paragraph 3 of Article 21 of the Third Protocol to the Convention, enacted as part of Schedule IV to *An Act to Amend the Canada-United States Tax Convention Act, 1984*, S.C. 1995, c. 34 is unconstitutional and is hereby declared invalid. This decision would, however, apply to any case in which the provision had been challenged and proceedings relating thereto are still on foot;

(b) the registrations of the two certificates the respondent filed in this Court are vacated;

(c) the registrations of the certificates against the title of the applicant's family home in the Land Titles Office are vacated and the respondent will, without delay, obtain their removal from the Land Titles Registry;

(d) the respondent will pay to the applicant three-quarters of the applicant's costs in accordance with column III of the table to Tariff B [*Federal Court Rules, 1998*, SOR/98-106].

[8] Pour les motifs qui précèdent, l'ordonnance sera rédigée ainsi:

a) J'accorde au Parlement deux ans pour promulguer un nouveau texte de loi, autrement le paragraphe 3 de l'article 21 du Troisième Protocole de la Convention, édicté en tant qu'annexe IV de la *Loi modifiant la Loi de 1984 sur la Convention Canada-États-Unis en matière d'impôts*, L.C. 1995, ch. 34, est inconstitutionnel et déclaré invalide. Cette décision s'appliquerait toutefois à toute affaire où la disposition a été contestée et où les procédures s'y rapportant sont encore pendantes;

b) les enregistrements des deux certificats que le défendeur a déposés auprès de la Cour sont annulés;

c) les enregistrements des certificats à l'encontre du titre de la maison familiale de la demanderesse au Bureau d'enregistrement immobilier sont annulés et le défendeur obtiendra sans délai leur radiation du Bureau d'enregistrement immobilier;

d) le défendeur paiera à la demanderesse les trois quarts de ses dépens, en conformité avec la colonne III du tableau du tarif B [*Règles de la Cour fédérale (1998)*, DORS/98-106].