

A-79-94

Seaboard Lumber Sales Company Ltd.
(Appellant)

v.

Her Majesty the Queen (Respondent)

INDEXED AS: CANADA v. SEABOARD LUMBER SALES CO. (C.A.)

Court of Appeal, Marceau, Stone and Linden JJ.A.—
Vancouver, May 26; Ottawa, June 16, 1995.

Construction of statutes — Softwood Lumber Products Export Charge Act, s. 4 imposing charge on softwood lumber products exported to U.S.A. — Whether including Puerto Rico — Act implementing Memorandum of Understanding whereby Canada agreeing to implement measures to protect American softwood lumber industry — Act not defining United States — Trial Judge erred in using secondary evidence (varying definitions in customs, trade, fiscal statutes) to find latent ambiguity justifying recourse to primary evidence (Memorandum) — Relevant international documents aid to interpretation of implementing legislation from outset — Ambiguity not precondition to looking to contextual factors — Presumption implementing legislation intended to correspond with obligations assumed under international agreement — Memorandum referring to Tariff Schedules of the United States (1986) wherein United States defined as including Puerto Rico.

Foreign trade — Softwood Lumber Products Export Charge Act, s. 4 imposing charge on softwood lumber products exported to U.S.A. — Act not defining “United States” — Contextual approach to interpretation of tax legislation involving assessment of words, context, purpose of legislation, extrinsic evidence of parliamentary intent — Trial Judge correctly holding “United States” including Puerto Rico, but approach to interpretation criticized.

This was an appeal from the trial judgment holding that the term “United States” in *Softwood Lumber Products Export Charge Act*, subsection 4(1) includes Puerto Rico. Subsection 4(1) imposes a charge on those softwood lumber products set out in Part II of the schedule that are exported to the United States. Subsection 2(3) provides that in interpreting the schedule recourse may be had to the Memorandum of Understanding. The Act did not expressly define “United States”. The Trial Judge held that because different customs, trade, and fiscal statutes and conventions have defined “United States” differently, the Act contained a “latent ambiguity” which justified recourse to the Memorandum of Understanding.

A-79-94

Seaboard Lumber Sales Company Ltd.
(appellante)

a c.

Sa Majesté la Reine (intimée)

RÉPERTORIÉ: CANADA c. SEABOARD LUMBER SALES CO. (C.A.)

Cour d’appel, juges Marceau, Stone et Linden, J.C.A.—
—Vancouver, 26 mai; Ottawa, 16 juin 1995.

Interprétation des lois — L’art. 4 de la Loi sur le droit à l’exportation de produits de bois d’œuvre assujettit à un droit les produits de bois d’œuvre exportés aux États-Unis — Inclusion ou non de Porto Rico — La Loi met en œuvre un mémorandum d’entente par lequel le Canada a convenu d’appliquer des mesures visant à protéger l’industrie du bois d’œuvre américaine — La Loi ne définit pas le terme «États-Unis» — Le juge de première instance a commis une erreur en utilisant une preuve secondaire (différentes définitions énoncées dans des lois douanières, commerciales et fiscales) pour conclure à une ambiguïté latente justifiant le recours à une preuve de première importance (le Mémorandum) — Les tribunaux peuvent, dès le départ, se servir de documents internationaux pertinents pour interpréter une loi de mise en œuvre — L’ambiguïté n’est pas une condition préalable à l’examen de facteurs liés au contexte — Il existe une présomption selon laquelle une loi de mise en œuvre est censée correspondre aux obligations prises en vertu de la convention internationale en cause — Le Mémorandum renvoie au Tariff Schedules of the United States (1986) où le terme «États-Unis» est défini comme englobant Porto Rico.

Commerce extérieur — L’art. 4 de la Loi sur le droit à l’exportation de produits de bois d’œuvre assujettit à un droit les produits de bois d’œuvre exportés aux États-Unis — La Loi ne définit pas le terme «États-Unis» — La méthode d’interprétation des lois fiscales fondée sur le contexte comporte l’examen des mots, du contexte, de l’objet de la loi et de la preuve extrinsèque de l’intention du législateur — Le juge de première instance a eu raison d’inclure Porto Rico, mais sa méthode d’interprétation a été critiquée.

Il s’agissait d’un appel de la décision de première instance statuant que le terme «États-Unis» figurant dans le paragraphe 4(1) de la *Loi sur le droit à l’exportation de produits de bois d’œuvre* inclut Porto Rico. Le paragraphe 4(1) assujettit à un droit les produits de bois d’œuvre énumérés à la Partie II de l’annexe qui sont exportés aux États-Unis. Le paragraphe 2(3) dispose que le Mémorandum d’entente peut servir à l’interprétation de l’annexe. La Loi ne définit pas expressément le terme «États-Unis». Le juge de première instance a statué que différentes lois et conventions douanières, commerciales et fiscales définissaient ce terme de différentes façons et qu’il en résultait une «ambiguïté latente» dans la Loi qui justifiait le recours au Mémorandum d’entente.

Held, the appeal should be dismissed.

“United States”, as used in the Act, includes Puerto Rico.

The contextual approach to the interpretation of tax legislation involves assessment of four elements: the words themselves, their immediate context, the purpose of the statute as manifested throughout the legislation, and extrinsic evidence of parliamentary intent to the extent admissible.

The Trial Judge’s approach put the cart before the horse, that is contextual evidence of secondary relevance (different customs, trade and fiscal statutes and conventions) became the means of justifying reference to evidence of primary import (the Memorandum). Courts look to relevant international documents to aid interpretation of implementing legislation from the outset of the investigation and even absent ambiguity on the face of that legislation. Ambiguity may arise out of the consideration of any manner or variety of contextual factors; it should not be taken as a necessary precondition to looking to those factors. This approach gives effect to the presumption that implementing legislation is meant to correspond with obligations assumed under the international convention or memorandum in question.

The Act implements an agreement—the Memorandum—that certain measures would be adopted by Canada to protect the American softwood lumber industry. The Memorandum defined “United States” as “the customs territory of the United States of America and foreign trade zones located in the territory of the United States of America”. The Act is taken to include this definition as its own. The Act does not define “customs territory of the United States of America”. At this point reference to the “different customs, trade and fiscal statutes and conventions” is justified. The Memorandum refers in its Appendix A to the “Tariff Schedules of the United States (1986)”, wherein “United States” is defined as including Puerto Rico. Therefore the Memorandum’s definition of “United States” is reasonably read to include Puerto Rico. This broader definition reflects the preponderance of evidence, including statutes relating to customs and trade matters, which is only of secondary weight. Finally, if the definition of “United States” did not include Puerto Rico, the Act could be circumvented by shipping lumber to the American states through that Commonwealth.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act*, S.C. 1988, c. 65, s. 2(1).
Customs Act, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1, s. 2(1) (as am. by S.C. 1988, c. 65, s. 66).
Customs Tariff, R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 41, s. 2.1 (as enacted by S.C. 1988, c. 65, s. 82; 1993, c. 44, s. 110).
Consolidated Omnibus Budget Reconciliation Act of 1985, Pub. L. No. 99-272, 100 Stat. 82 (1986).

Arrêt: l’appel doit être rejeté.

Le terme «États-Unis» figurant dans la Loi inclut Porto Rico.

La méthode d’interprétation des lois fiscales fondée sur le contexte comporte l’examen de quatre éléments: les mots eux-mêmes, leur contexte immédiat, l’objet de la loi qui ressort de la législation et la preuve extrinsèque de l’intention du législateur dans la mesure où elle est admissible.

L’approche adoptée par le juge de première instance revient à mettre la charrue avant les bœufs, car une preuve de seconde importance fondée sur le contexte (différentes lois et conventions douanières, commerciales et fiscales) devient la justification du recours à une preuve de première importance (le Memorandum). Les tribunaux se servent, dès l’ouverture de l’enquête, de documents internationaux pertinents aux fins d’interpréter une loi de mise en œuvre et ce, même si la loi ne comporte à première vue aucune ambiguïté. L’ambiguïté peut apparaître à la suite de l’examen de divers facteurs liés au contexte; elle ne devrait pas être considérée comme une condition préalable nécessaire à l’examen de ces facteurs. Cette approche traduit la présomption selon laquelle une loi de mise en œuvre est censée correspondre aux obligations prises en vertu de la convention ou du mémorandum international en cause.

La Loi met en œuvre une entente—le Memorandum—prévoyant que certaines mesures seront adoptées par le Canada pour protéger l’industrie américaine du bois d’œuvre. Le Memorandum définit le terme «États-Unis» comme «le territoire douanier des États-Unis d’Amérique et les zones franches situées sur le territoire des États-Unis d’Amérique». On tient pour acquis que la Loi inclut cette définition comme si elle y était énoncée. La Loi ne précise pas ce qu’il faut entendre par «le territoire douanier des États-Unis d’Amérique». Il peut alors être justifié de consulter les «différentes lois et conventions douanières, commerciales et fiscales». Le Memorandum renvoie à l’annexe A des «Tariff Schedules of the United States (1986)», où le terme «États-Unis» est défini comme incluant Porto Rico. Par conséquent, on peut avec raison considérer que la définition d’«États-Unis» contenue dans le Memorandum inclut Porto Rico. Cette définition élargie reflète la prépondérance de la preuve, incluant les lois douanières et commerciales, qui est seulement d’importance secondaire. Enfin, si la définition d’«États-Unis» n’incluait pas Porto Rico, le but de la Loi pourrait être contourné par l’expédition de bois d’œuvre dans les États américains en passant par Porto Rico.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, 30 octobre 1947, [1948] R.T. Can. n° 31.
Consolidated Omnibus Budget Reconciliation Act of 1985, Pub. L. No. 99-272, 100 Stat. 82 (1986).
Loi de mise en œuvre de l’Accord de libre-échange Canada-États-Unis, L.C. 1988, ch. 65, art. 2(1).
Loi d’interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 35(1) «États-Unis».

General Agreement on Tariffs and Trade, October 30, 1947, [1948] Can. T.S. No. 31.
Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 35(1) "United States".
Softwood Lumber Products Export Charge Act, R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 12, ss. 2(3), 4(1).

a

Loi sur le droit à l'exportation de produits de bois d'œuvre, L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 12, art. 2(3), 4(1).
Loi sur les douanes, L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 1, art. 2(1) (mod. par L.C. 1988, ch. 65, art. 66).
Tarif des douanes, L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 41, art. 2.1 (édicte par L.C. 1988, ch. 65, art. 82; 1993, ch. 44, art. 110).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Stuart Investments Ltd. v. The Queen, [1984] 1 S.C.R. 536; (1984), 10 D.L.R. (4th) 1; [1984] CTC 294; 84 DTC 6305; 53 N.R. 241; *Québec (Communauté urbaine) v. Corp. Notre-Dame de Bon-Secours*, [1994] 3 S.C.R. 3; (1994), 171 N.R. 225; *Lor-Wes Contracting Ltd. v. The Queen*, [1986] 1 F.C. 346; [1985] CTC 79; (1985), 85 DTC 5310; 60 N.R. 321 (C.A.); *British Columbia Telephone Co. v. Canada*, [1992] 1 C.T.C. 26; (1992), 92 DTC 6129; 1 G.T.C. 6039; 139 N.R. 211 (F.C.A.).

b

DISTINGUISHED:

Old HW-GW Ltd. v. Canada, [1993] 1 C.T.C. 363; (1993), 93 DTC 5199 (F.C.A.); overturning [1991] 1 C.T.C. 460; (1991), 91 DTC 5327 (F.C.T.D.).

d

REFERRED TO:

Balzac v. People of Porto Rico, 258 U.S. 298 (1922); *Downes v. Bidwell*, 182 U.S. 244 (1901); *Neuss Hesslein & Co. v. Edwards*, 24 F.2d 989 (S.D.N.Y. 1928); *R. v. McIntosh*, [1995] 1 S.C.R. 686; (1995), 178 N.R. 161; *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324; (1990), 74 D.L.R. (4th) 449; 45 Admin. L.R. 161; 114 N.R. 81.

c

f

AUTHORS CITED

Digest of International Law, vol. 14. Prepared by Marjorie M. Whiteman. U.S.G.P.O., 1970.
General Agreement on Tariffs and Trade. Basic Instruments and Selected Documents, 16th Supp. Geneva, 1969.
 Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

g

APPEAL from trial judgment ([1994] 2 F.C. 647; (1994), 74 F.T.R. 231 (T.D.)) holding that "United States" as used in *Softwood Lumber Products Export Charge Act*, subsection 4(1) includes Puerto Rico. Appeal dismissed.

h

i

COUNSEL:

Werner Heinrich and David Graham for appellant.
 John Edmond for respondent.

j

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Stuart Investments Ltd. c. La Reine, [1984] 1 R.C.S. 536; (1984), 10 D.L.R. (4th) 1; [1984] CTC 294; 84 DTC 6305; 53 N.R. 241; *Québec (Communauté urbaine) c. Corp. Notre-Dame de Bon-Secours*, [1994] 3 R.C.S. 3; (1994), 171 N.R. 225; *Lor-Wes Contracting Ltd. c. La Reine*, [1986] 1 C.F. 346; [1985] CTC 79; (1985), 85 DTC 5310; 60 N.R. 321 (C.A.); *British Columbia Telephone Co. c. Canada*, [1992] 1 C.T.C. 26; (1992), 92 DTC 6129; 1 G.T.C. 6039; 139 N.R. 211 (C.A.F.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Old HW-GW Ltd. c. Canada, [1993] 1 C.T.C. 363; (1993), 93 DTC 5199 (C.A.F.); infirmant [1991] 1 C.T.C. 460; (1991), 91 DTC 5327 (C.F. 1^{re} inst.).

DÉCISIONS CITÉES:

Balzac v. People of Porto Rico, 258 U.S. 298 (1922); *Downes v. Bidwell*, 182 U.S. 244 (1901); *Neuss Hesslein & Co. v. Edwards*, 24 F.2d 989 (S.D.N.Y. 1928); *R. c. McIntosh*, [1995] 1 R.C.S. 686; (1995), 178 N.R. 161; *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324; (1990), 74 D.L.R. (4th) 449; 45 Admin. L.R. 161; 114 N.R. 81.

DOCTRINE

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. *Instruments de base et documents divers*, 16^e suppl. Genève, 1969.
Digest of International Law, vol. 14. Prepared by Marjorie M. Whiteman. U.S.G.P.O., 1970.
 Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

APPEL du jugement de première instance ([1994] 2 C.F. 647; (1994), 74 F.T.R. 231 (1^{re} inst.)) qui a statué que le terme «États-Unis» utilisé dans le paragraphe 4(1) de la *Loi sur le droit à l'exportation de produits de bois d'œuvre* inclut Porto Rico. Appel rejeté.

AVOCATS:

Werner Heinrich et David Graham pour l'appelante.
 John Edmond pour l'intimée.

SOLICITORS:

Koffman Birnie & Kalef, Vancouver, for appellant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent. a

The following are the reasons for judgment rendered in English by

LINDEN J.A.: The sole issue in this appeal is whether the term "United States" as used in subsection 4(1) of the *Softwood Lumber Products Export Charge Act*¹ (the Act) includes the Commonwealth of Puerto Rico. b

The main provision of the Act relevant to this appeal is as follows:

4. (1) There shall be imposed, levied and collected a charge determined under this Act on softwood lumber products set out in Part II of the schedule that are exported to the United States after January 7, 1987. d

Also important for this case is subsection 2(3) of the Act which states:

2. . . .

(3) In interpreting the schedule, recourse may be had to the Memorandum of Understanding concerning trade in certain software lumber products between the Government of Canada and the Government of the United States dated December 30, 1986. f

The problem in this case arises from the fact that this Act, unlike some other similar statutes, does not expressly define the term "United States". Sometimes the term is specifically defined in legislation and sometimes it is not; there is no rhyme or reason to it. The *Interpretation Act* of Canada is of little assistance as it merely defines the term "United States" as "the United States of America".² Nor does it help to quote American cases which hold that the United States Constitution does not apply to Puerto Rico.³ Consequently, the Court is left to divine the meaning of that phrase as best it can. g

¹ R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 12, as amended. The Act ceased to be effective March 5, 1992.

² R.S.C., 1985, c. I-21, s. 35(1).

³ *Balzac v. People of Porto Rico*, 258 U.S. 298 (1922); see also, *Downes v. Bidwell*, 182 U.S. 244 (1901); *Neuss Hesslein & Co. v. Edwards*, 24 F.2d 989 (S.D.N.Y. 1928).

PROCUREURS:

Koffman Birnie & Kalef, Vancouver, pour l'appelante.

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimée.

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

LE JUGE LINDEN, J.C.A.: La seule question en litige en l'espèce est de savoir si le terme «États-Unis» au paragraphe 4(1) de la *Loi sur le droit à l'exportation de produits de bois d'œuvre*¹ (la Loi) englobe le Commonwealth de Porto Rico. c

La principale disposition de la Loi applicable dans le présent appel est la suivante:

4. (1) Les produits de bois d'œuvre figurant à la partie II de l'annexe et exportés aux États-Unis après le 7 janvier 1987 sont assujettis à un droit calculé conformément à la présente loi. d

Il convient également de citer le paragraphe 2(3) de la Loi:

2. . . .

(3) Peut servir à l'interprétation de l'annexe le Mémorandum d'entente concernant le commerce de certains produits de bois d'œuvre résineux, signé par les gouvernements du Canada et des États-Unis le 30 décembre 1986. e

Le problème en l'espèce découle du fait que la Loi, contrairement à certaines autres lois semblables, ne définit pas expressément le terme «États-Unis». Ce terme est, sans raison, parfois défini clairement dans la Loi et parfois, non. La *Loi d'interprétation* du Canada se révèle peu utile puisqu'elle définit simplement les «États-Unis» comme étant «[l]es États-Unis d'Amérique»². Les décisions dans lesquelles les tribunaux américains ont statué que la Constitution des États-Unis ne s'applique pas à Porto Rico ne sont pas non plus d'une grande utilité³. Il ne reste donc plus à la Cour qu'à deviner la signification du terme du mieux qu'elle peut. h

¹ L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 12, après modifications. La Loi a été abrogée le 5 mars 1992.

² L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 35(1).

³ *Balzac v. People of Porto Rico*, 258 U.S. 298 (1922). Voir également *Downes v. Bidwell*, 182 U.S. 244 (1901); *Neuss Hesslein & Co. v. Edwards*, 24 F.2d 989 (S.D.N.Y. 1928).

The Trial Judge [[1994] 2 F.C. 647] decided that, when the Act is considered in its proper context, the term “United States” in subsection 4(1) must be taken to include Puerto Rico. In coming to this result, a result with which I agree, the Judge relied on the observation that different customs, trade, and fiscal statutes and conventions have defined “United States” differently. Because of this difference in definition, he reasoned, the Act contains “a latent ambiguity” as regards the scope of that term. Recourse to the Memorandum of Understanding, the international agreement underlying the Act and expressly referred to in subsection 2(3), he reasoned, was therefore justified to resolve this ambiguity. The Judge’s conclusion then reads as follows [at pages 660-661]:

While it would have been preferable for Parliament to have defined “United States” in the Act, given the presumption of compatibility between international agreements and their implementing statutes, there is no question that the term “United States” in the Act was intended to have the same scope as the term under the Memorandum’s definition.

Consequently, the appeal is allowed, and the term “United States” at subsection 4(1) of the Act is to be interpreted as including Puerto Rico.

I am in substantial agreement with the Trial Judge, but some elaboration and adjustment is required to explain more fully how “Puerto Rico” was incorporated into the Act’s definition of “United States”.

The current approach to the interpretation of tax legislation was initiated in *Stuart Investments Ltd. v. The Queen*⁴ In that case the Supreme Court of Canada adopted a contextual approach eschewing the traditional rule of strict construction that had been utilized prior to that time. The *Stuart* decision was followed in subsequent cases, and recently reaffirmed by the Supreme Court of Canada in *Québec (Communauté urbaine) v. Corp. Notre-Dame de Bon-Secours* where Gonthier J., advocating a “teleological approach”, declared:

... there is no longer any doubt that the interpretation of tax legislation should be subject to the ordinary rules of construction. At page 87 of his text *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), Driedger fittingly summarizes the basic principles:

⁴ [1984] 1 S.C.R. 536.

Le juge du procès [[1994] 2 C.F. 647] a décidé que, lorsqu’on tient compte du contexte de la Loi, le terme «États-Unis» employé au paragraphe 4(1) doit englober Porto Rico. Pour en arriver à cette conclusion—à laquelle je souscris—, le juge s’est fondé sur le fait que différentes lois et conventions douanières, commerciales et fiscales définissent ce terme de différentes façons. En conséquence, selon lui, la Loi contient une «ambiguïté latente» quant à la portée du terme. Il est donc justifié, toujours selon le juge, de recourir au Mémoire d’entente, c’est-à-dire la convention internationale sur laquelle la Loi est fondée et dont il est expressément question au paragraphe 2(3), pour résoudre cette ambiguïté. Le juge de première instance a conclu de la manière suivante [aux pages 660 et 661]:

Bien qu’il eût été préférable que le législateur fédéral définisse les «États-Unis» dans la Loi, compte tenu de la présomption de compatibilité entre les accords internationaux et les lois destinées à les mettre en œuvre, il est incontestable que le législateur voulait que le terme «États-Unis» contenu dans la Loi ait la même portée que celle qu’il avait dans la définition du Mémoire d’entente.

En conséquence, l’appel est accueilli, et la Cour conclut que Porto Rico fait partie des «États-Unis», au sens du paragraphe 4(1) de la Loi.

Je partage essentiellement l’opinion du juge du procès, mais il y a lieu d’apporter des précisions et d’expliquer davantage de quelle façon «Porto Rico» a été incorporé dans la définition d’«États-Unis» de la Loi.

La méthode actuelle d’interprétation des lois fiscales a été préconisée dans l’affaire *Stuart Investments Ltd. c. La Reine*⁴. Dans cette affaire, la Cour suprême du Canada a adopté une méthode fondée sur le contexte, au détriment de la règle traditionnelle d’interprétation stricte qui était utilisée jusqu’à là. L’arrêt *Stuart* a été appliqué dans d’autres affaires par la suite, notamment par la Cour suprême du Canada dans l’affaire *Québec (Communauté urbaine) c. Corp. Notre-Dame de Bon-Secours*, où le juge Gonthier, qui a privilégié une «approche téléologique», déclarait ce qui suit:

Il ne fait plus de doute... que l’interprétation des lois fiscales devrait être soumise aux règles ordinaires d’interprétation. Driedger, à la p. 87 de son volume *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), en résume adéquatement les principes fonda-

⁴ [1984] 1 R.C.S. 536.

“... the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament”.⁵

The *Stuart* principles were adopted by this Court as a “words-in-total-context” approach by MacGuigan J.A. in *Lor-Wes Contracting Ltd. v. The Queen*.⁶ In a subsequent case, *British Columbia Telephone Co. v. Canada*, MacGuigan J.A. suggested that such “total context” may involve an assessment of four elements:

... the words themselves, their immediate context, the purpose of the statute as manifested throughout the legislation, and extrinsic evidence of parliamentary intent to the extent admissible. These elements are not always concordant, and a Court has the obligation of weighing them against each other in order to arrive at a proper construction. Sometimes this task will be very simple, when, as in the *Canadian Marconi* case, the plain meaning of the words is obvious and there is nothing else to be taken into account. In other cases, as in the case at bar, it is a somewhat more complex process. There is, in my opinion, no simple rule that can effectively make the problem disappear or resolve a court’s intellectual difficulty. The issue as to weight must be squarely faced and honestly answered.⁷

The contextual approach is not a licence for courts to engage in legislative amendment;⁸ it is merely a sensible, more sophisticated way to determine the meaning of legislation.

As MacGuigan J.A. indicated above, one important factor now informing statutory interpretation concerns the purpose for which the statute was drafted. In the present case, both the Trial Judge and the Tribunal found that the Act was meant to implement a memorandum of understanding signed by Canada and the United States on December 30, 1986. The Memorandum was directed at protecting the U.S. softwood lumber industry from Canadian exports by an agreed imposition of export charges on Canadian products. Relevant sections of the Memorandum bear this out:

⁵ [1994] 3 S.C.R. 3, at p. 17.

⁶ [1986] 1 F.C. 346 (C.A.), at p. 352.

⁷ [1992] 1 C.T.C. 26 (F.C.A.), at p. 31.

⁸ *R. v. McIntosh*, [1995] 1 S.C.R. 686, per Lamer C.J., at p. 701.

mentaux: [TRADUCTION] «... il faut interpréter les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur».⁵

Les principes énoncés dans l’arrêt *Stuart* ont été appliqués par notre Cour dans le cadre de ce que le juge MacGuigan, J.C.A. a appelé le principe de l’examen des «termes dans leur contexte global» dans l’affaire *Lor-Wes Contracting Ltd. c. La Reine*.⁶ Dans une affaire subséquente, *British Columbia Telephone Co. c. Canada*, le juge MacGuigan, J.C.A. a émis l’avis que cette méthode pouvait comporter l’examen de quatre éléments:

[...] les mots eux-mêmes, leur contexte immédiat, l’objet de la loi qui ressort de la législation et la preuve extrinsèque de l’intention du législateur dans la mesure où elle est admissible. Ces éléments ne concordent pas toujours et le tribunal doit les apprécier en tenant compte les uns des autres pour en arriver à une interprétation correcte. Cette tâche sera parfois très simple lorsque, comme c’était le cas dans l’arrêt *Canadian Marconi*, le sens ordinaire des mots est évident et qu’on ne doit pas tenir compte d’autre chose. Dans d’autres cas, comme en l’espèce, il s’agit d’un processus plus complexe. À mon avis, il n’existe aucune règle simple qui puisse faire disparaître efficacement ce problème ou solutionner une difficulté d’ordre intellectuel pour la Cour. La question du poids qu’il faut accorder aux mots doit être envisagée de front et il faut y répondre honnêtement.⁷

La méthode fondée sur le contexte ne permet pas aux tribunaux de modifier la loi⁸: elle n’est qu’une façon judicieuse, plus sophistiquée de déterminer la signification d’une disposition législative.

Comme le juge MacGuigan, J.C.A. l’a indiqué, un des facteurs importants dont on tient compte actuellement dans le domaine de l’interprétation législative est le but pour lequel la loi a été rédigée. En l’espèce, le juge du procès et le Tribunal ont tous deux statué que la Loi avait pour but de mettre en œuvre un mémorandum d’entente signé par le Canada et les États-Unis le 30 décembre 1986. Cette entente visait à protéger l’industrie du bois d’œuvre américaine contre les exportations canadiennes par l’imposition de droits d’exportation aux produits canadiens. Les clauses pertinentes du Mémorandum étaient ainsi libellées:

⁵ [1994] 3 R.C.S. 3, à la p. 17.

⁶ [1986] 1 C.F. 346 (C.A.), à la p. 352.

⁷ [1992] 1 C.T.C. 26 (C.A.F.), à la p. 31.

⁸ *R. c. McIntosh*, [1995] 1 R.C.S. 686, par le juge en chef Lamer, à la p. 701.

1. The governments of Canada and the United States of America enter into this understanding to resolve differences with respect to the conditions affecting trade in softwood lumber products.

[TRADUCTION] 1. Les gouvernements du Canada et des États-Unis d'Amérique concluent le présent mémorandum dans le but de résoudre les différends concernant les conditions relatives au commerce des produits de bois d'œuvre.

4 (a) The Government of Canada will collect an export charge on exports of certain softwood lumber products made on or after January 8, 1987, directly or indirectly from Canada to the United States of America.

4 a) Le gouvernement du Canada percevra un droit d'exportation sur les exportations de certains produits de bois d'œuvre faites à compter du 8 janvier 1987, directement ou indirectement, par le Canada aux États-Unis d'Amérique.

(e) The Government of Canada will take all reasonable steps to prevent circumvention or avoidance of the payment of the export charge determined in accordance with this Understanding.

e) Le gouvernement du Canada prendra toutes les mesures raisonnables pour empêcher que le paiement du droit d'exportation établi conformément au présent mémorandum soit évité.

It is significant that the Act incorporates the central elements of the Memorandum. For example, both the Act and the Memorandum stipulate that Canada will collect an export charge on certain softwood lumber products exported directly or indirectly to the United States. Such products, furthermore, are listed in schedules to both the Act and the Memorandum. Finally, because the schedule contained in the Act is less detailed than that in the Memorandum, subsection 2(3) of the Act allows recourse to the Memorandum schedule to help resolve any questions of interpretation that may arise. Hence, there is a close connection between the Act and the Memorandum.

Il est significatif que la Loi incorpore les principaux éléments du Mémorandum. Par exemple, la Loi et le Mémorandum précisent que le Canada percevra un droit d'exportation sur certains produits de bois d'œuvre exportés directement ou indirectement aux États-Unis. Ces produits sont énumérés dans les annexes de la Loi et du Mémorandum. En outre, comme l'annexe de la Loi est moins détaillée que celle du Mémorandum, le paragraphe 2(3) de la Loi permet le recours à l'annexe du Mémorandum pour aider à résoudre toute question d'interprétation éventuelle. Par conséquent, un lien étroit existe entre la Loi et le Mémorandum.

With respect to subsection 2(3), counsel for the appellant argued that, because recourse is explicitly allowed only to the schedule, any other recourse to the Memorandum, especially for aiding the Court in the interpretation of the term "United States," is precluded. I cannot agree with this submission. Subsection 2(3) allows recourse to the Memorandum for the obvious reason that its schedule is more complete than that contained in the Act. But such expressly permitted recourse need not be construed as prohibiting any further reference to the most important contextual indicator of the Act's purpose and intent. Because the Act implements the Memorandum, reference to the Memorandum as an aid to interpreting the Act makes interpretive common sense. In fact, because of the interdependence of the Act and the Memorandum, it is vital.

Pour ce qui est du paragraphe 2(3), l'avocat de l'appelante soutenait que, comme seul le recours à l'annexe est expressément permis, tout autre recours au Mémorandum, en particulier pour aider à interpréter le terme «États-Unis», est interdit. Je ne peux souscrire à cet argument. Le paragraphe 2(3) permet le recours au Mémorandum pour la raison évidente que son annexe est plus détaillée que celle contenue dans la Loi. Mais on ne doit pas interpréter le recours permis à l'annexe comme interdisant toute utilisation de la preuve la plus importante relative au but et à l'objet de la Loi. Le recours au Mémorandum pour interpréter la Loi est conforme au bon sens puisque la Loi est destinée à mettre en œuvre le Mémorandum. En fait, le recours au Mémorandum est essentiel en raison de l'interdépendance existant entre celui-ci et la Loi.

The Memorandum defines United States as follows:

Les «États-Unis» sont définis de la façon suivante dans le Mémorandum:

2(b) UNITED STATES OF AMERICA—means the customs territory of the United States of America and foreign trade zones located in the territory of the United States of America.

Reading the Act in the context of the Memorandum suggests, then, that “United States” is meant to comprise the “customs territory of the United States”, as referred to in the Memorandum.

The Trial Judge arrived at a similar conclusion but travelled a somewhat different route. He found that because “United States” is defined differently in various customs and trade statutes, the term as used in the Act is ambiguous. Because of this latent ambiguity, he thought that recourse to the Memorandum was justified. With respect, this approach puts the cart before the horse, that is, contextual evidence of secondary relevance (different customs, trade, and fiscal statutes and conventions) becomes the means of justifying reference to evidence of primary import (the Memorandum).

It is now established that courts will look to relevant international documents to aid interpretation of implementing legislation from the outset of the investigation, and even absent ambiguity on the face of that legislation.⁹ Ambiguity may arise out of the consideration of any manner or variety of contextual factors; it should not be taken as a necessary precondition to looking to those factors. This approach gives effect to the presumption that implementing legislation is meant to correspond with obligations assumed under the international convention or memorandum in question.¹⁰ Moreover, as MacGuigan J.A. stated above, there is no simple rule that can resolve all the difficult questions that may merge.

Here, the purpose of the Act is clear. The Act implements an agreement—the Memorandum—that certain measures would be adopted by Canada to protect the United States’ softwood lumber industry. This Memorandum, as indicated above, defines “United States” as “the customs territory of the

⁹ *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324, at p. 1371, per Gonthier J.

¹⁰ Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes* (1994, 3rd ed.), at p. 397.

2b) ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE—Le territoire douanier des États-Unis d'Amérique et les zones franches situées sur le territoire des États-Unis d'Amérique.

Il appert du rapprochement de la Loi et du Mémoire que le terme «États-Unis» englobe le «territoire douanier des États-Unis», tel que décrit dans le Mémoire.

Le juge du procès en est arrivé à une conclusion semblable en suivant un raisonnement quelque peu différent. Il a statué que le terme «États-Unis», tel qu'utilisé dans la Loi, est ambigu parce qu'il est défini de différentes façons dans diverses lois douanières et commerciales. Selon lui, vu cette ambiguïté latente, le recours au Mémoire était justifié. En toute déférence, cette approche revient à mettre la charrue avant les bœufs, car une preuve de seconde importance fondée sur le contexte (différentes lois et conventions douanières, commerciales et fiscales) devient la justification du recours à une preuve de première importance (le Mémoire).

Il est maintenant reconnu que les tribunaux peuvent, dès l'ouverture de l'enquête, se servir de documents internationaux pertinents aux fins d'interpréter une loi de mise en œuvre, et ce, même si la loi ne comporte à première vue aucune ambiguïté⁹. L'ambiguïté peut apparaître à la suite de l'examen de divers facteurs liés au contexte; elle ne devrait pas être considérée comme une condition préalable nécessaire à l'examen de ces facteurs. Cette approche traduit la présomption selon laquelle une loi de mise en œuvre est censée correspondre aux obligations prises en vertu de la convention ou du mémorandum international en cause¹⁰. En outre, comme le juge MacGuigan, J.C.A. l'a affirmé, il n'existe aucune règle simple capable de résoudre tous les problèmes complexes qui peuvent surgir.

En l'espèce, le but de la Loi est clair. La Loi vise à mettre en œuvre une entente—le Mémoire—prévoyant que certaines mesures seront adoptées par le Canada pour protéger l'industrie américaine du bois d'œuvre. Comme il a été mentionné précédemment, le Mémoire définit le terme «États-Unis»

⁹ *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324, à la p. 1371 (le juge Gonthier).

¹⁰ Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes*, 1994, 3^e édition, à la p. 397.

United States of America and foreign trade zones located in the territory of the United States of America". Given this context, the Act is, therefore, reasonably taken to include this definition as its own.

However, the Memorandum does not itself define "customs territory of the United States of America". One must, therefore, look beyond the Memorandum for evidence of the meaning of this phrase. At this point, one is justified in looking to the "different customs, trade and fiscal statutes and conventions" to which the Trial Judge referred at the outset of his analysis. Helpfully, the Memorandum gives some direction as to the appropriate statutes and other material to be consulted. In classifying various softwood lumber products, the Memorandum refers in its Appendix A to the "Tariff Schedules of the United States (1986)". As counsel for the respondent pointed out, the U.S. statute relating to customs as it stood on December 30, 1986, the date of signing of the Memorandum, was the revised Tariff Schedules of the United States. Headnote 2 of these Schedules provided:

2. *Customs territory of the United States*—The term "customs territory of the United States", as used in the schedules, includes only the States, the District of Columbia, and Puerto Rico.

This definition is a significant factor in resolving the issue before us. Because the Memorandum refers to the Tariff Schedules, which in turn define the phrase United States to include Puerto Rico, the Memorandum's definition of "United States" is reasonably read to include Puerto Rico. This broader definition of "United States" is based on the evidence that bears most directly on this interpretive exercise—the Memorandum and the Tariff Schedules.

Moreover, this broader definition reflects the preponderance of evidence which, in the present analysis, is of only secondary weight. Such evidence includes statutes relating to customs and trade matters. Thus, for example, under international law, the United States is responsible for the foreign relations of Puerto Rico, so that treaties ratified by the United States apply automatically to all territories for whose

comme «le territoire douanier des États-Unis d'Amérique et les zones franches situées sur le territoire des États-Unis d'Amérique». Compte tenu de ce contexte, on peut, avec raison, considérer que la Loi inclut cette définition comme si elle y était énoncée.

Cependant, le Mémoire lui-même ne précise pas ce qu'il faut entendre par «le territoire douanier des États-Unis d'Amérique». On doit donc se reporter à d'autres sources pour connaître le sens de cette expression. Il peut être justifié de consulter, à cet égard, les «différentes lois et conventions douanières, commerciales et fiscales» auxquelles le juge du procès fait référence au début de son analyse. Le Mémoire donne certaines indications utiles sur les lois et autres documents qui peuvent être consultés. Ainsi, en classifiant les divers produits de bois d'œuvre, il renvoie à l'annexe A des «Tariff Schedules of the United States (1986)». Comme l'avocat de l'intimée l'a souligné, la loi américaine relative aux douanes en vigueur le 30 décembre 1986, date à laquelle le Mémoire a été signé, est le texte législatif révisé intitulé Tariff Schedules of the United States. La note 2 de ce texte disposait ce qui suit:

[TRADUCTION] 2. *Territoire douanier des États-Unis*—L'expression «territoire douanier des États-Unis», employée dans les annexes, englobe seulement les États, le District de Columbia et Porto Rico.

Cette définition est un élément important dont il faut tenir compte pour résoudre la question dont la Cour est saisie. Parce que le Mémoire renvoie aux Tariff Schedules, qui précisent que les États-Unis englobent Porto Rico, on peut avec raison considérer que la définition d'«États-Unis» contenue dans le Mémoire inclut Porto Rico. Cette définition large d'«États-Unis» est fondée sur la preuve qui concerne le plus directement le présent problème d'interprétation, soit le Mémoire et les Tariff Schedules.

En outre, cette définition élargie reflète la prépondérance de la preuve qui, dans la présente analyse, est seulement d'importance secondaire. Cette preuve comprend les lois douanières et commerciales. Ainsi, par exemple, les États-Unis sont responsables, en droit international, des relations internationales de Porto Rico, et les traités ratifiés par les États-Unis s'appliquent automatiquement à tous les territoires

foreign relations the United States is responsible.¹¹ In addition, the *General Agreement on Tariffs and Trade* [October 30, 1947, [1948] Can. T.S. No. 31] defines “United States of America” as including Puerto Rico.¹² Further, the definition of “United States” as including Puerto Rico was adopted by United States Congress on April 7, 1986 under Public Law 99-272 [*Consolidated Omnibus Budget Reconciliation Act of 1985*] for the purpose of imposing fees for certain customs services.¹³ Finally, Canadian statutes dealing with customs and trade matters, although not applying directly here, have defined “United States” as including Puerto Rico.¹⁴

As for these Canadian Acts, counsel for the appellant argues that, because they were passed at a date subsequent to the passage of the Act, they are of no evidentiary value. I do not agree. Such evidence, though it may not be controlling, adds to the context which must be fully analyzed in arriving at an accurate interpretation.

One might consider also that, if the definition of “United States” did not include Puerto Rico, the main purpose of the Act could be circumvented. Canadian exporters would be able to ship lumber to the 50 States through Puerto Rico and thereby avoid the charges imposed by the Act. This cannot have been intended by the parties to the Memorandum. The Memorandum clearly states in paragraph 4(e) that the “Government of Canada will take all reasonable steps to prevent circumvention or avoidance of the payment of the export charge”. (It is possible, however, that such circumvention would not be permitted

¹¹ *Digest of International Law*, vol. 14, U.S.G.P.O., 1970, at p. 49.

¹² *General Agreement on Tariffs and Trade, Basic Instruments and Selected Documents*, 16th Supp. (1969), at p. 6.

¹³ See Title XIII—Revenues, Trade and Related Programs, Subtitle A—Trade and Customs Provisions, Part 3—Customs Fees and the definitions provided therein.

¹⁴ See s. 2(1) [as am. by S.C. 1988, c. 65, s. 66] of the *Customs Act*, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c.1 assented to February 13, 1986; s. 2.1 [as enacted by S.C. 1988, c. 65, s. 82; 1993, c. 44, s. 110] of the *Customs Tariff*, R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 41 assented to December 17, 1987; s. 2(1) of the *Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act*, S.C. 1988, c. 65, assented to December 30, 1988.

dont les relations internationales relèvent des États-Unis¹¹. De plus, l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* [30 octobre 1947, [1948] R.T. Can. n° 31] définit les «États-Unis d'Amérique» de façon à englober Porto Rico¹². En outre, la définition d'«États-Unis» incluant Porto Rico a été adoptée par le Congrès américain le 7 avril 1986 en vertu de la Public Law 99-272 [*Consolidated Omnibus Budget Reconciliation Act by 1985*], aux fins de l'imposition de droits relatifs à certains services concernant les douanes¹³. Finalement, les lois canadiennes relatives aux douanes et au commerce, même si elles ne s'appliquent pas directement en l'espèce, définissent les «États-Unis» de façon à inclure Porto Rico¹⁴.

L'avocat de l'appelante a fait valoir que ces lois canadiennes ne pouvaient servir de preuve en l'espèce parce qu'elles avaient été adoptées après l'adoption de la Loi. Je n'accepte pas cet argument. Cette preuve, même si elle peut ne pas être déterminante, ajoute au contexte qui doit être analysé pour qu'on puisse en arriver à l'interprétation appropriée.

On pourrait considérer également que, si la définition d'«États-Unis» n'incluait pas Porto Rico, le but principal de la Loi pourrait être contourné. Les exportateurs canadiens pourraient envoyer leur bois d'œuvre aux 50 États américains en passant par Porto Rico. Ils éviteraient ainsi de payer les droits prévus par la Loi. Les parties au Memorandum ne peuvent avoir voulu un tel résultat. Le Memorandum prévoit clairement à l'alinéa 4e) que «[l]e gouvernement du Canada prendra toutes les mesures raisonnables pour empêcher que le paiement du droit d'exportation établi conformément au présent mémorandum soit

¹¹ *Digest of International Law*, vol. 14, U.S.G.P.O., 1970, à la p. 49.

¹² *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, Instruments de base et documents divers*, 16^e suppl. (1969), à la p. 6.

¹³ Voir Title XIII—Revenue, Trade, and Related Programs, Subtitle A—Trade and Customs Provisions, Part 3—Customs Fees, et les définitions qu'elle renferme.

¹⁴ Voir l'art. 2(1) [mod. par L.C. 1988, ch. 65, art. 66] de la *Loi sur les douanes*, L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 1, sanctionné le 13 février 1986; l'art. 2.1 [édicte par L.C. 1988, ch. 65, art. 82; 1993, ch. 44, art. 110] du *Tarif des douanes*, L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 41, sanctionné le 17 décembre 1987; et l'art. 2(1) de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis*, L.C. 1988, ch. 65, sanctionné le 30 décembre 1988.

because both the Memorandum and the Act apply to exports shipped directly or indirectly to the United States.)

As a final point, counsel for the appellant relied on *Old HW-GW Ltd. v. Canada*.¹⁵ In that case, this Court mentioned the Tribunal decision in favour of the appellant in the present case in the following words which neither endorse nor disagree with it:

In a parallel case, the Canadian International Trade Tribunal in *Seaboard Lumber Sales Co. v. M.N.R.* (1992), 5 T.C.T. 1378, held that the words “exported to the United States” [in the Act] . . . did not include Puerto Rico, and pointed out that related legislation explicitly defined the United States to include Puerto Rico.¹⁶

It can be seen that in *Old HW-GW* there was a specific definition of the United States, something which is lacking here. I agree with the Trial Judge who held that this reference to the Tribunal’s decision in *Old HW-GW* did not mean to adopt a principle that Parliament intends to expand the ordinary meaning of the term “United States” only where it does so explicitly.

In my view, therefore, all of these considerations of wording, context and purpose lead to the conclusion that, as the phrase is used in this Act, the “United States” includes the Commonwealth of Puerto Rico.

In the result, this appeal will be dismissed with costs.

MARCEAU J.A.: I agree.

STONE J.A.: I agree.

évité». (Il est possible, cependant, qu’une telle évation ne soit pas permise parce que le Mémorandum et la Loi s’appliquent aux exportations faites directement ou indirectement aux États-Unis.)

^a Finalement, l’avocat de l’appelante invoque la décision *Old HW-GW Ltd. c. Canada*¹⁵. Dans cette affaire, la Cour a fait état dans les termes suivants de la décision rendue par le Tribunal en faveur de l’appelante en l’espèce, sans toutefois l’approuver ou la désapprouver:

^b Dans une affaire parallèle, le Tribunal canadien du commerce extérieur a, dans sa décision *Seaboard Lumber Sales Co. v. M.N.R.* (1992), 5 T.C.T. 1378, statué que les mots «exportés aux États-Unis» figurant [dans la Loi] . . . ne comprenaient pas Porto Rico, et il a souligné que des textes de loi connexes définissent explicitement les «États-Unis» comme comprenant Porto Rico¹⁶.

^c On peut voir que, dans l’affaire *Old HW-GW*, les États-Unis étaient définis explicitement, ce qui n’est pas le cas en l’espèce. Je souscris à l’opinion du juge du procès, qui a statué que ce renvoi à la décision du Tribunal dans l’affaire *Old HW-GW* ne signifie pas que la Cour a adopté le principe voulant que le Parlement n’entende élargir le sens ordinaire du terme «États-Unis» que s’il le fait expressément.

^d À mon avis, toutes ces considérations concernant le libellé, le contexte et l’objet mènent à la conclusion que le terme «États-Unis», tel qu’utilisé dans la Loi, englobe le Commonwealth de Porto Rico.

^e En conséquence, l’appel sera rejeté avec dépens.

^f LE JUGE MARCEAU, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE STONE, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

¹⁵ [1993] 1 C.T.C. 363 (F.C.A.); overturning [1991] 1 C.T.C. 460 (F.C.T.D.).

¹⁶ *Ibid.*, at p. 369.

¹⁵ [1993] 1 C.T.C. 363 (C.A.F.); infirmant [1991] 1 C.T.C. 460 (C.F. 1^{re} inst.).

¹⁶ *Ibid.*, à la p. 369.