

T-2581-89

T-2581-89

**Ken Rubin (Plaintiff)**

v.

**Attorney General of Canada, Raymond P. Guenette, J. F. Cousineau and Canada Mortgage and Housing Corporation (Defendants)**

INDEXED AS: RUBIN v. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (T.D.)

Trial Division, Strayer J.—Ottawa, June 19 and July 5, 1990.

*Constitutional law — Charter of Rights — Equality rights — Plaintiff awarded party and party costs, but claim for counsel fee disallowed as self-represented — Action for declaration Federal Court Rules 344, 346 and Tariff B discriminating against those who, owing to public interest nature of activities, political orientation, economic circumstance, or combination thereof not retaining counsel — Although Rules and Tariff B making distinction between self-represented litigants and those represented by counsel, plaintiff not demonstrating unfavourable distinction amounting to ground of discrimination enumerated in Charter, s. 15(1) or ground analogous thereto — Mere suggestion of financial disadvantage not discrimination as contemplated by s. 15(1).*

*Practice — Costs — Self-represented plaintiff awarded party and party costs — Claim for counsel fee disallowed according to literal wording of Tariff B, permitting allowance of costs "for services of counsel", and well-established interpretation of Rules — Action for declaration Rules and Tariff contrary to Charter, s. 15 in discriminating against self-represented litigants — Statement of claim struck as disclosing no reasonable cause of action.*

*Practice — Pleadings — Motion to strike — Action for declaration Federal Court Rules 344, 346 and Tariff B contravening Charter s. 15 in discriminating against those who, owing to public interest nature of activities, political orientation, economic circumstance, or combination thereof not retaining counsel — Motion allowed — Allegations speculative and could not be proven by evidence.*

*Practice — Parties — Self-represented plaintiff awarded party and party costs — Claim for counsel fees disallowed — Action for declaration Federal Court Rules 344, 346 and Tariff B discriminating against self-represented litigants, for certiorari quashing decision of taxing officer and mandamus requiring taxing officer to tax plaintiff's costs in manner*

**Ken Rubin (demandeur)**

c.

**Procureur général du Canada, Raymond P. Guenette, J. F. Cousineau et Société canadienne d'hypothèques et de logement (défendeurs)**RÉPERTORIÉ: RUBIN c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (1<sup>re</sup> INST.)

Section de première instance, juge Strayer—Ottawa, 19 juin et 5 juillet 1990.

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — Le demandeur s'est vu attribuer les dépens entre parties, mais les honoraires d'avocat qu'il réclamait lui ont été refusés, au motif qu'il agissait pour son propre compte — Action en jugement déclaratoire portant que les Règles 344 et 346 des Règles de la Cour fédérale et le tarif B créent une discrimination à l'égard des personnes qui, en raison de leurs activités d'intérêt public, de leur orientation politique, de leur situation économique ou d'une combinaison de ces facteurs, n'engagent pas d'avocat — Bien que les Règles et le tarif B établissent une distinction entre les personnes qui plaident elles-mêmes leur cause et celles qui sont représentées par un avocat, le demandeur n'a pas démontré qu'il faisait l'objet d'une distinction défavorable équivalant à l'un des motifs de discrimination énumérés à l'art. 15(1) de la Charte ou à un motif analogue — Le simple fait de prétendre qu'on est financièrement désavantagé ne constitue pas une discrimination au sens de l'art. 15(1).*

*Pratique — Frais et dépens — Le demandeur, qui plaideait lui-même sa cause, s'est vu adjuger les dépens entre parties — Sa demande d'honoraires d'avocat a été refusée conformément à la lettre du tarif B, qui permet d'accorder un montant «pour les services des avocats» et à l'interprétation bien établie des Règles — Action en jugement déclaratoire portant que les Règles et le tarif sont contraires à l'art. 15 de la Charte au motif qu'ils créent une discrimination à l'égard des plaideurs qui agissent pour leur propre compte — La déclaration est radiée au motif qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action.*

*Pratique — Plaidoiries — Requête en radiation — Action en jugement déclaratoire portant que les Règles 344 et 346 des Règles de la Cour fédérale et le tarif B contreviennent à l'art. 15 de la Charte au motif qu'ils créent une discrimination à l'égard des personnes qui, en raison de leurs activités d'intérêt public, de leur orientation politique, de leur situation économique, ou d'une combinaison de ces facteurs, n'engagent pas d'avocat — La requête est accueillie — Les allégations sont fondées sur des conjectures et on ne peut en démontrer la véracité par la présentation de preuves.*

*Pratique — Parties — Le demandeur, qui plaideait lui-même sa cause, s'est vu adjuger les dépens entre parties — Sa demande d'honoraires d'avocat a été refusée — Action tendant à obtenir un jugement déclaratoire portant que les Règles 344 et 346 des Règles de la Cour fédérale et le tarif B créent une discrimination à l'égard des plaideurs qui agissent pour leur*

*similar to taxation of represented litigant — Taxing officers struck as defendants as unnecessary parties — Court could itself have corrected taxation had plaintiff succeeded in action for declaration.*

*propre compte, ainsi qu'un bref de certiorari annulant la décision de l'officier taxateur et un bref de mandamus enjoignant à l'officier taxateur de taxer les frais et les dépens du demandeur comme s'il s'agissait d'un plaideur représenté par un avocat — Les officiers taxateurs sont mis hors de cause, au motif que leur participation au procès comme défendeurs n'est pas nécessaire — La Cour aurait pu corriger elle-même la taxation si le demandeur avait obtenu gain de cause dans son action en jugement déclaratoire.*

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1.  
*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. 15.  
*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663, RR. 344 (as am. by SOR/87-221, s. 2), 346 (as am. *idem*, s. 3), Tariff B (as am. *idem*, s. 8).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### NOT FOLLOWED:

*McBeth v. Dalhousie University* (1986), 72 N.S.R. (2d) 224; 26 D.L.R. (4th) 321; 173 A.P.R. 224; 10 C.P.C. (2d) 69 (N.S.C.A.).

##### APPLIED:

*Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143; (1989), 56 D.L.R. (4th) 1; [1989] 2 W.W.R. 289; 34 B.C.L.R. (2d) 273; 36 C.R.R. 193; 91 N.R. 255; *Reference Re Workers' Compensation Act, 1983* (Nfld.), [1989] 1 S.C.R. 922; (1989), 76 Nfld. & P.E.I.R. 181; 56 D.L.R. (4th) 765; 235 A.P.R. 181; 96 N.R. 227; *Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al.*, [1985] 1 S.C.R. 441; (1985), 18 D.L.R. (4th) 481; 12 Admin. L.R. 16; 13 C.R.R. 287; 59 N.R. 1.

##### CONSIDERED:

*Davidson v. Canada (Solicitor General)*, [1989] 2 F.C. 341; (1989), 36 Admin. L.R. 251 (C.A.).

#### COUNSEL:

*Milos Barutciski* for plaintiff.  
*Linda Wall* for defendants Attorney General of Canada and Canada Mortgage and Housing Corporation.  
*Kevin L. LaRoche* for defendants Raymond P. Guenette and J. F. Cousineau.

#### SOLICITORS:

*Gowling, Strathy & Henderson*, Ottawa, for plaintiff.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 15.  
*Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), chap. A-1. *Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663, Règles 344 (mod. par DORS/87-221, art. 2), 346 (mod., *idem*, art. 3), tarif B (mod., *idem*, art. 8).

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION NON SUIVIE:

*McBeth v. Dalhousie University* (1986), 72 N.S.R. (2d) 224; 26 D.L.R. (4th) 321; 173 A.P.R. 224; 10 C.P.C. (2d) 69 (C.A.N.-É.).

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; (1989), 56 D.L.R. (4th) 1; [1989] 2 W.W.R. 289; 34 B.C.L.R. (2d) 273; 36 C.R.R. 193; 91 N.R. 255; *Renvoi relatif à la Workers' Compensation Act, 1983* (T.-N.), [1989] 1 R.C.S. 922; (1989), 76 Nfld. & P.E.I.R. 181; 56 D.L.R. (4th) 765; 235 A.P.R. 181; 96 N.R. 227; *Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*, [1985] 1 R.C.S. 441; (1985), 18 D.L.R. (4th) 481; 12 Admin. L.R. 16; 13 C.R.R. 287; 59 N.R. 1.

##### DÉCISION EXAMINÉE:

*Davidson c. Canada (Procureur général)*, [1989] 2 C.F. 341; (1989), 36 Admin. L.R. 251 (C.A.).

#### AVOCATS:

*Milos Barutciski*, pour le demandeur.  
*Linda Wall*, pour les défendeurs le procureur général du Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement.  
*Kevin L. LaRoche*, pour les défendeurs Raymond P. Guenette et J. F. Cousineau.

#### PROCUREURS:

*Gowling, Strathy & Henderson*, Ottawa, pour le demandeur.

*Deputy Attorney General of Canada* for defendants Attorney General of Canada and Canada Mortgage and Housing Corporation.

*Scott & Ayles*, Ottawa, for defendants Raymond P. Guenette and J. F. Cousineau. <sup>a</sup>

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

STRAYER J.:

### Relief Requested

There are two motions to deal with: one by the Attorney General of Canada and Canada Mortgage and Housing Corporation requesting that the statement of claim be struck out as disclosing no reasonable cause of action; and one by the defendants Raymond P. Guenette and J. F. Cousineau requesting that they be struck from the statement of claim on the grounds that they are not necessary parties.

### Background Facts

I accept, as I must, for the purposes of the motion to strike the statement of claim, the facts as alleged therein. According to the statement of claim the plaintiff applied in March, 1985 to Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) under the *Access to Information Act*<sup>1</sup> for access to the minutes of certain meetings of the Corporation. Access was denied and a complaint was made to the Information Commissioner. Subsequently the Assistant Information Commissioner recommended to CMHC that it disclose the information which it again refused to do. The plaintiff then took proceedings in the Federal Court [(1987), 8 F.T.R. 230 (T.D.)] and ultimately was successful before the Federal Court of Appeal [[1989] 1 F.C. 265] which, on July 6, 1988 allowed his appeal and awarded costs to him on a party and party basis both at trial and on appeal. The plaintiff, who describes himself as a "public interest researcher", had represented himself throughout. When it came to taxation of costs he included in his bill of costs an item of \$1,025 as counsel fees claimed pursuant to Tariff B subsection 1(1) [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663 (as

<sup>1</sup> Now R.S.C., 1985, c. A-1.

*Le sous-procureur général du Canada* pour les défendeurs le procureur général du Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

*Scott & Ayles*, Ottawa, pour les défendeurs Raymond P. Guenette et J. F. Cousineau.

*Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par* <sup>b</sup>

LE JUGE STRAYER:

### Réparation demandée

La Cour est saisie de deux requêtes. Dans la première, le procureur général du Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement demandent la radiation de la déclaration au motif qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action. Dans la seconde, les défendeurs Raymond P. Guenette et J. F. Cousineau demandent à être mis hors de cause au motif que leur participation au procès comme parties n'est pas nécessaire. <sup>c</sup>

### Faits à l'origine du litige <sup>e</sup>

Aux fins de la requête en radiation de la déclaration, j'accepte, comme j'y suis tenu, les faits tels qu'ils sont articulés. Suivant la déclaration, le demandeur s'est adressé en mars de 1985 à la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*<sup>1</sup> pour consulter les procès-verbaux de certaines réunions de la Société. Le demandeur s'est vu refuser l'accès à ces documents et il a déposé une plainte auprès du Commissaire à l'information. Par la suite, le commissaire adjoint à l'information a recommandé à la SCHL de divulguer les renseignements demandés, ce qu'elle a de nouveau refusé de faire. Le demandeur a ensuite intenté une poursuite devant la Cour fédérale [(1987), 8 F.T.R. 236 (1<sup>re</sup> inst.)] et a finalement obtenu gain de cause devant la Cour d'appel fédérale [[1989] 1 C.F. 265] qui, le 6 juillet 1988, a accueilli son appel et lui a adjugé les dépens entre parties tant en première instance qu'en appel. Le demandeur, qui se qualifie lui-même de «personne qui fait de la recherche dans l'intérêt du public», a plaidé lui-même sa cause depuis le début. Au moment de la taxation des dépens, il a réclamé dans son mémoire <sup>f</sup>

<sup>1</sup> Maintenant L.R.C. (1985), chap. A-1.

am. by SOR/87-221, s. 8)]. The Taxing Officers involved were J. F. Cousineau and Raymond P. Guenette and the latter, by reasons dated July 13, 1989, rejected the plaintiff's claim for counsel fees. It is common ground that in doing so he was following the literal wording of Tariff B which only provides "for the services of counsel" and the well-established interpretation of the Rules of this Court to the effect that counsel fees are not taxed in favour of self-represented litigants.<sup>2</sup>

I am advised by his counsel that the plaintiff filed an application for review of the taxation decision, but left that application in abeyance and commenced the action in question here. In this action he alleges that *Federal Court Rules* 344 [as am. by SOR/87-221, s. 2] and 346 [as am. *idem*, s. 3], and Tariff B, discriminate against self-represented litigants: by excluding payment for the personal work of successful parties who would be partially compensated if they retained counsel instead; and also by requiring that any taxation of costs beyond that normally stipulated in Tariff B must be by special direction by the Court under Rule 344(7), the request for which puts a self-represented litigant at a disadvantage. The plaintiff in his statement of claim invokes subsection 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]], and he denies that the Rules in question can constitute a reasonable limitation (as permitted by section 1) on his right to equality before and under the law and to the equal protection and equal benefit of the law. He asks for various declarations to this effect, *certiorari* setting aside the decision of the Taxing Officer, and *mandamus* directed to the Taxing Officers requiring them to tax his costs in a manner similar to the taxation of costs of a

de frais un montant de 1 025 \$ en honoraires d'avocat en vertu du paragraphe 1(1) du tarif B [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663 (mod. par DORS/87-221, art. 8)]. Les officiers a taxateurs concernés étaient J. F. Cousineau et Raymond P. Guenette et, dans des motifs datés du 13 juillet 1989, ce dernier a refusé d'accorder au demandeur les honoraires d'avocat qu'il réclamait. Il est constant qu'en agissant ainsi, il s'en tenait à b la lettre du tarif B, qui ne vise que «les services des avocats» et à l'interprétation bien établie des Règles de notre Cour suivant laquelle les honoraires d'avocat ne sont pas taxés en faveur des plaideurs qui agissent pour leur propre compte<sup>2</sup>.

L'avocat du demandeur m'informe que celui-ci a déposé une demande de révision de la décision rendue sur la taxation, mais qu'il a laissé cette demande en suspens et a introduit l'action en question en l'espèce. Dans la présente action, il allègue que les Règles 344 [mod. par DORS/87-221, art. 2] et 346 [mod., *idem*, art. 3] des *Règles de la Cour fédérale* et le tarif B créent une discrimination à l'égard des parties qui plaident elles-mêmes leur cause parce qu'ils ne permettent pas de rémunérer le travail personnel qui est effectué par les parties qui obtiennent gain de cause et qui serait rémunéré en partie si ces personnes engageaient plutôt un avocat et parce qu'ils prévoient que la taxation des frais et des dépens autres que ceux qui sont normalement prévus au tarif B ne peut avoir lieu que sur directive spéciale donnée par la Cour en vertu de la Règle 344(7), et que le fait de demander cette directive défavorise le plaideur qui agit pour son propre compte. Dans sa déclaration, le demandeur invoque le paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]], et il nie que les Règles en question puissent constituer une limite raisonnable (justifiée par l'article premier) à son droit à l'égalité devant la loi et à la même protection et au même bénéfice de la loi. Il sollicite divers jugements déclaratoires en ce sens, un bref de *certiorari* annulant la décision de l'officier taxateur, et un bref de *mandamus* enjoignant aux officiers taxateurs de taxer ses frais et ses dépens comme

<sup>2</sup> See e.g. *Davidson v. Canada (Solicitor General)*, [1989] 2 F.C. 341 (C.A.).

<sup>2</sup> Voir, par ex., *Davidson c. Canada (Procureur général)*, [1989] 2 C.F. 341 (C.A.).

successful litigant who has been represented by counsel.

### Conclusion

I am satisfied that the action should be struck out.

In his statement of claim the plaintiff describes himself as a "public interest researcher". The key paragraphs of the statement of claim for present purposes are the following:

6. As a public interest researcher, the Plaintiff from time to time seeks information from federal government institutions that can be used by himself and others to support objective assessment and criticism of the policies and practices of the Government of Canada.

7. The Plaintiff has on many occasions sought information under the *Access to Information Act*, R.S.C. 1985, c. A-1, as amended, on his own behalf, or on behalf of the media or public interest organizations, including organizations aimed at the betterment of socially and economically disadvantaged groups and individuals.

8. On several occasions, when a request for information under the *Access to Information Act* has been denied by a federal government institution, the Plaintiff has sought judicial review of the denial in the Federal Court of Canada.

9. Due to the limited resources available to support public interest activities of the kind carried out by the Plaintiff, he cannot afford to retain counsel to represent him in access to information applications. If the Plaintiff were to retain counsel in such applications, it would severely compromise the effectiveness of his role as a public interest researcher as it would add significantly to the expense of obtaining the relevant information.

23. Federal Court Rules 344 and 346, and Tariff B, discriminate against self-represented litigants. Rule 346(1) stipulates that, unless otherwise ordered by the Court, all costs between party and party shall be taxed in accordance with Tariff B. Tariff B provides for costs to be allowed by the Taxing Officer "for the services of counsel", but does not make an express allowance for time and expenses (apart from disbursements) incurred by a self-represented litigant in performing those functions which would be regarded as allowable services had the litigant chosen to be represented by counsel.

24. To the extent that such costs can be recovered at all by a self-represented litigant, it would be necessary for such litigant to invoke the discretionary authority of the Court under Rule 344 within the time period stipulated in subsection (7) thereof. This places a self-represented litigant who has been awarded costs by the Court at a disadvantage, as compared to a litigant represented by counsel, in respect of the recovery of costs

s'il s'agissait de la taxation des frais et dépens d'un plaideur qui a obtenu gain de cause et qui était représenté par un avocat.

### Conclusion

Je suis convaincu qu'il y a lieu de rejeter l'action.

Dans sa déclaration, le demandeur se qualifie de «personne qui fait de la recherche dans l'intérêt du public». Voici les paragraphes clés de sa déclaration:

[TRADUCTION] 6. En tant que personne qui fait de la recherche dans l'intérêt du public, le demandeur s'adresse à l'occasion à des institutions fédérales pour obtenir des renseignements qui peuvent être utilisés par lui-même ou par d'autres personnes pour faciliter l'évaluation et la critique objectives des politiques et des méthodes de l'Administration fédérale.

7. Le demandeur a, à plusieurs reprises, demandé la communication de renseignements en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), chap. A-1, modifiée, pour son propre compte ou pour le compte de la presse écrite et parlée ou d'organismes d'intérêt public, dont des organismes visant à améliorer la situation de groupes et de personnes socialement et économiquement défavorisés.

8. À plusieurs occasions, après s'être vu refuser par une institution fédérale ses demandes de communication de renseignements présentées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, le demandeur a demandé la révision judiciaire du refus par la Cour fédérale du Canada.

9. En raison des ressources limitées qui sont disponibles pour appuyer des activités d'intérêt public comme celles qu'il exerce, le demandeur n'a pas les moyens de retenir les services d'un avocat pour le représenter dans ses demandes d'accès à l'information. Si le demandeur devait engager un avocat pour de telles demandes, cela compromettrait sérieusement son rôle de personne qui fait de la recherche dans l'intérêt du public à cause des coûts supplémentaires considérables qu'il faudrait engager pour obtenir les renseignements pertinents.

23. Les Règles 344 et 346 des Règles de la Cour fédérale et le tarif B créent une discrimination à l'égard des parties qui plaident elles-mêmes leur cause. La Règle 346(1) des Règles dispose que, sauf ordonnance contraire de la Cour, tous les dépens entre parties doivent être taxés conformément au tarif B. Le tarif B prévoit les sommes qui peuvent être accordées par l'officier taxateur «pour les services des avocats», mais ne contient pas de disposition expresse au sujet du temps et des frais (exception faite des débours) que le plaideur qui agit pour son propre compte a consacrés pour exécuter les fonctions qui seraient considérées comme des services admissibles si le plaideur avait choisi de se faire représenter par un avocat.

24. Dans la mesure où elle peut récupérer les frais et les dépens en question, la partie qui plaide elle-même sa cause devra, dans le délai prévu à la Règle 344(7), invoquer le pouvoir discrétionnaire que la Règle 344 confère à la Cour. Le plaideur qui agit pour son propre compte est ainsi désavantagé par rapport au plaideur qui est représenté par un avocat pour ce qui est de la récupération des frais et des dépens associés aux fonctions pour

associated with the functions for which costs can be recovered under Tariff B.

25. A self-represented litigant is nonetheless liable to pay costs to an opposing litigant who is represented by counsel, thereby placing the self-represented litigant at a disadvantage in the litigation process.

26. The Federal Court Rules, as promulgated and applied, have the effect of discriminating against those who, owing to the public interest nature of their activities, political orientation, economic circumstances, or a combination thereof, do not retain counsel, by compelling them either to bear the cost of certain functions that are not borne to the same extent by litigants who have the resources to retain counsel, or to meet criteria that do not have to be met in seeking recovery of such costs by litigants who retain counsel, or, alternatively, to refrain from applying to the Court.

27. The Plaintiff's constitutional rights to equality before and under the law and to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination, as guaranteed by section 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, have thereby been infringed and denied.

It is common ground that there is a distinction made by the Rules and Tariff B as interpreted by this Court, as between self-represented litigants and those represented by counsel. This was made amply clear by the *Davidson* case<sup>3</sup> where a lawyer acting for himself was denied taxation of a counsel fee. It appears to me that to succeed in his action, however, the plaintiff must demonstrate that this unfavourable distinction, which he must bear along with all other self-represented litigants, amounts to discrimination within subsection 15(1) of the Charter. In that respect, McIntyre J. writing for a majority of the Supreme Court of Canada in *Andrews v. Law Society of British Columbia*<sup>4</sup> held that a mere unfavourable distinction created by law does not automatically contravene subsection 15(1). Such distinction must amount to discrimination. He indicated that as a condition of finding "discrimination" within the meaning of subsection 15(1), the ground of discrimination must be one of those enumerated in that subsection or some analogous ground. This

lesquelles des frais et des dépens peuvent être récupérés en vertu du tarif B.

25. La partie qui plaide elle-même sa cause s'expose quand même à devoir payer les dépens de la partie adverse qui est représentée par un avocat, ce qui, au procès, désavantage la première.

26. Telles qu'elles ont été promulguées et telles qu'elles sont appliquées, les Règles de la Cour fédérale ont pour effet de créer une discrimination à l'égard des personnes qui, en raison de leurs activités d'intérêt public, de leur orientation politique ou de leur situation économique ou d'une combinaison de ces facteurs, n'engagent pas d'avocat, car elles les forcent soit à supporter le coût de certaines fonctions qui n'est pas assumé dans la même mesure par les plaideurs qui ont les moyens de retenir les services d'un avocat, soit à satisfaire à des critères que les plaideurs qui engagent des avocats ne sont pas tenus de respecter pour récupérer les frais et les dépens en question, soit, finalement, à s'abstenir de s'adresser à la Cour.

27. On a de ce fait porté atteinte aux droits constitutionnels du demandeur à l'égalité devant la loi et à la même protection et au même bénéfice de la loi indépendamment de toute discrimination qui sont garantis par le paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Il est de jurisprudence constante que les Règles et le tarif B, tels qu'ils ont été interprétés par notre Cour, établissent une distinction entre les plaideurs qui agissent pour leur propre compte et ceux qui sont représentés par un avocat. Cela a été affirmé dans les termes les plus nets dans l'arrêt *Davidson*<sup>3</sup>, dans lequel un avocat qui agissait pour lui-même s'est vu refuser la taxation d'honoraires d'avocat. Il me semble toutefois que pour obtenir gain de cause dans son action, le demandeur doit démontrer que cette distinction défavorable, dont il fait l'objet au même titre que tous les autres plaideurs qui plaident eux-mêmes leur cause, équivaut à une discrimination au sens du paragraphe 15(1) de la Charte. À cet égard, le juge McIntyre, qui s'exprimait au nom de la majorité de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Andrews c. Law Society of British Columbia*<sup>4</sup> a jugé qu'une simple distinction défavorable créée par la loi ne contrevenait pas automatiquement au paragraphe 15(1). Cette distinction doit constituer une discrimination. Il a précisé que pour pouvoir conclure à l'existence d'une «discrimination» au sens du paragraphe 15(1), il faut que le motif de discrimination

<sup>3</sup> *Supra*, note 2.

<sup>4</sup> [1989] 1 S.C.R. 143, at pp. 181-182.

<sup>3</sup> *Supra*, note 2.

<sup>4</sup> [1989] 1 R.C.S. 143, aux p. 181 et 182.

test has been applied again by the Supreme Court in a later case as the sole basis for rejecting an allegation of discrimination.<sup>5</sup>

The plaintiff does not demonstrate any special standing to raise issues concerning the rights of anyone other than himself in respect of the taxation of costs in the particular litigation against CMHC which forms the basis of this action. He alleges no connection in this particular quest for information with any organization "aimed at the betterment of socially and economically disadvantaged groups and individuals" as referred to in paragraph 7 of the statement of claim. The only role or characteristic alleged by the plaintiff in his pursuit of CMHC is that of "public interest researcher", a seemingly self-defined role. I see nothing in this which alleges a set of facts upon which the Court could as a matter of law find discrimination on grounds analogous to those set out in subsection 15(1) of the Charter. That is, I can see no allegation that the plaintiff as a "public interest researcher" is, where the law is disadvantageous to him, *per se* the victim of discrimination on a ground analogous to those in subsection 15(1). The closest statements to such an allegation refer to his "limited resources" and the compromise of his effectiveness if he had to incur the expense of engaging a lawyer in order to claim counsel fees on a party and party basis. Assuming as I must that there is some reality in this alleged option, the mere suggestion that a certain litigant who is not otherwise identifiable as an object of discrimination is at a financial disadvantage as compared to others is not, in my view, an allegation of "discrimination" as contemplated by subsection 15(1).

In argument counsel for the plaintiff stressed, however, his association with groups which, it was

<sup>5</sup> *Reference Re Workers' Compensation Act, 1983 (Nfld.)*, [1989] 1 S.C.R. 922, at p. 924.

soit l'un des motifs énumérés à ce paragraphe ou un motif analogue. La Cour suprême du Canada a appliqué à nouveau ce critère dans une affaire ultérieure comme seul motif de rejet d'une allégation de discrimination<sup>5</sup>.

Le demandeur ne justifie pas d'un intérêt particulier pour soulever des points litigieux au sujet des droits de toute personne autre que lui-même à l'égard de la taxation des frais et des dépens dans le litige particulier qui l'oppose à la SCHL et qui est à la base de la présente action. Il n'allègue aucun lien, à l'égard de la présente demande de renseignements, avec les organismes «visant à améliorer la situation de groupes et de personnes socialement et économiquement défavorisés» dont il est question au paragraphe 7 de la déclaration. Le seul rôle ou trait caractéristique que revendique le demandeur dans la poursuite qu'il a intentée contre la SCHL est celui de «personne qui fait de la recherche dans l'intérêt du public», un qualificatif qu'il semble s'être lui-même attribué. Je ne vois dans tout cela aucune allégation d'une série de faits sur la base desquels la Cour pourrait conclure en droit à une discrimination fondée sur des motifs analogues à ceux qui sont énumérés au paragraphe 15(1) de la Charte. En d'autres termes, je ne constate aucune allégation portant qu'en tant que «personne qui fait de la recherche dans l'intérêt du public», le demandeur est victime, dans les cas où la loi lui est défavorable, d'une discrimination fondée sur un motif analogue à ceux qui sont énumérés au paragraphe 15(1) de la Charte. L'affirmation qui se rapproche le plus d'une telle allégation est celle où il parle de ses «ressources limitées» et du fait que son efficacité serait compromise s'il devait déboursier de l'argent pour engager un avocat afin de réclamer des honoraires d'avocat au tarif des dépens entre parties. Si, comme j'y suis tenu, je présume que cette option est vraisemblable, la simple prétention qu'un certain plaideur, qui n'a par ailleurs pas réussi à établir qu'il faisait l'objet d'une discrimination, est financièrement désavantagé par rapport aux autres ne constitue pas, à mon avis, une allégation de «discrimination» au sens du paragraphe 15(1).

Lors des débats, l'avocat du demandeur a toutefois insisté sur le fait qu'il fréquentait des groupes

<sup>5</sup> *Renvoi relatif à la Workers' Compensation Act, 1983 (T.-N.)*, [1989] 1 R.C.S. 922, à la p. 924.

suggested, are typically underfunded and invariably devoted to the public interest. Thus, it was argued, rules imposing a disadvantage on persons such as the plaintiff thereby impose the same disadvantages on the groups with which he is associated. As indicated I am unable to see that the plaintiff has pleaded the prerequisites for establishing a “public interest standing” to pursue this issue for all public interest researchers or groups,<sup>6</sup> going beyond the standing which he undoubtedly has to challenge the application of the Tariff to him personally in the Access to Information action against CMHC in question here. However, even assuming that standing could be established herein to invoke the alleged constitutional rights of all and sundry “public interest” individuals and groups who do not retain counsel, and assuming all facts alleged here to be true, I am unable to see how a constitutional right of them all can be made out in these proceedings with respect to the operation of Tariff B and the *Federal Court Rules*. The key paragraph in the statement of claim is, I believe paragraph 26 which for convenience will be repeated.

26. The Federal Court Rules, as promulgated and applied, have the effect of discriminating against those who, owing to the public interest nature of their activities, political orientation, economic circumstances, or a combination thereof, do not retain counsel, by compelling them either to bear the cost of certain functions that are not borne to the same extent by litigants who have the resources to retain counsel, or to meet criteria that do not have to be met in seeking recovery of such costs by litigants who retain counsel, or, alternatively, to refrain from applying to the Court. [Emphasis added.]

In trying to find in this statement the allegations which could support a claim of discrimination under subsection 15(1) I have had respectful regard to the judgment of Dickson C.J. in *Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al.*<sup>7</sup> where he said:

<sup>6</sup> He has not demonstrated, for example, that it is unlikely these others could raise the issue themselves if and when it might come to bear on them in actual litigation.

<sup>7</sup> [1985] 1 S.C.R. 441, at p. 455.

qui seraient pour la plupart systématiquement sous-financés et qui défendraient invariablement l'intérêt public. Ainsi, des règles qui défavorisent des personnes comme le demandeur désavantageraient de ce fait de la même manière les groupes qu'elles fréquentent. Comme je l'ai déjà précisé, le demandeur n'a pas invoqué selon moi les conditions préalables requises pour établir que l'intérêt qu'il a pour agir «dans l'intérêt du public», en vue de défendre cette question au nom de tous les groupes et chercheurs d'intérêt public<sup>6</sup>, dépasse l'intérêt qu'il possède indubitablement pour contester l'application qui lui est personnellement faite du tarif dans l'action en accès à l'information intentée contre la SCHL. Cependant, même en supposant que le demandeur puisse établir qu'il a qualité en l'espèce pour invoquer les présumés droits constitutionnels de n'importe quel individu et groupe «d'intérêt public» qui n'engage pas d'avocat et même en supposant que tous les faits articulés en l'espèce soient véridiques, je ne vois pas comment on pourrait établir qu'ils possèdent tous en l'espèce un droit constitutionnel à l'égard de l'application du tarif B et des *Règles de la Cour fédérale*. Le paragraphe clé de la déclaration est, à mon avis, le paragraphe 26, que, par souci de commodité, je reproduis à nouveau:

[TRADUCTION] 26. Telles qu'elles ont été promulguées et telles qu'elles sont appliquées, les Règles de la Cour fédérale ont pour effet de créer une discrimination à l'égard des personnes qui, en raison de leurs activités d'intérêt public, de leur orientation politique ou de leur situation économique ou d'une combinaison de ces facteurs, n'engagent pas d'avocat, car elles les forcent soit à supporter le coût de certaines fonctions qui n'est pas assumé dans la même mesure par les plaideurs qui ont les moyens de retenir les services d'un avocat, soit à satisfaire à des critères que les plaideurs qui engagent des avocats ne sont pas tenus de respecter pour récupérer les frais et les dépens en question, soit, finalement, à s'abstenir de s'adresser à la Cour. [Les soulignements sont de moi.]

En essayant de trouver dans cet énoncé les allégations qui pourraient justifier une accusation de discrimination fondée sur le paragraphe 15(1), j'ai tenu dûment compte du jugement prononcé par le juge en chef Dickson dans l'affaire *Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*<sup>7</sup> dans lequel ce dernier a déclaré:

<sup>6</sup> Il n'a pas démontré, par exemple, qu'il est peu probable que d'autres personnes puissent soulever elles-mêmes la question en litige si cette question les concernait dans un litige réel.

<sup>7</sup> [1985] 1 R.C.S. 441, à la p. 455.



The rule that the material facts in a statement of claim must be taken as true for the purpose of determining whether it discloses a reasonable cause of action does not require that allegations based on assumptions and speculations be taken as true. The very nature of such an allegation is that it cannot be proven to be true by the adduction of evidence. It would, therefore, be improper to accept that such an allegation is true. No violence is done to the rule where allegations, incapable of proof, are not taken as proven.

As noted, the plaintiff must allege that the unfavourable distinction made against self-represented litigants leads to some "discrimination" on a ground analogous to the grounds specified in subsection 15(1). The best that can be said for the allegations in paragraph 26 is that they are, to borrow the words of Dickson C.J., "based on assumptions and speculations" which "cannot be proven to be true by the adduction of evidence". What evidence would prove the "public interest nature" of the activities of a given individual or group? Are courts to engage in speculation as to who truly represents the "public interest"? What assumptions would have to be made as to why such a group does not retain counsel? Similar speculation would be required in respect of how the "political orientation" of a group would cause it not to retain counsel. The mere suggestion that in respect of a given individual or group, "economic circumstances" prevent him or it from retaining counsel does not, as indicated above, amount to an allegation of discrimination on a ground analogous to those specified in subsection 15(1). Finally, it must be observed that paragraph 26 does not allege that any one of the specified characteristics ("public interest nature of their activities", "political orientation", "economic circumstances") is essential to make a person or group a victim of discrimination. It may be any one or a combination of such factors which allegedly leads them not to retain counsel. This underlines the sweeping, nebulous, and highly speculative, nature of the allegations.

In coming to this conclusion I have had regard

La règle selon laquelle les faits matériels d'une déclaration doivent être considérés comme vrais, lorsqu'il s'agit de déterminer si elle révèle une cause raisonnable d'action, n'oblige pas à considérer comme vraies les allégations fondées sur des suppositions et des conjectures. La nature même d'une telle allégation, c'est qu'on ne peut en démontrer la véracité par la présentation de preuves. Il serait donc inapproprié d'accepter une telle allégation comme vraie. On ne fait pas violence à la règle lorsque des allégations, non susceptibles de preuve, ne sont pas considérées comme prouvées.

*a* Comme je l'ai déjà fait observer, le demandeur doit alléguer que la distinction défavorable dont font l'objet les personnes qui plaident elles-mêmes leur cause donne lieu à une certaine «discrimination» fondée sur un motif analogue à ceux qui sont énumérés au paragraphe 15(1). Le mieux qu'on puisse dire en faveur des allégations contenues au paragraphe 26 c'est, pour reprendre les mots du juge en chef Dickson, qu'elles sont «fondées sur des suppositions et des conjectures» dont «on ne peut démontrer la véracité par la présentation de preuves». Quelle preuve établirait que les activités d'un individu ou d'un groupe donné sont «d'intérêt public»? Les tribunaux vont-ils se livrer à des conjectures pour savoir qui représente véritablement l'intérêt public? Quelles suppositions faudrait-il faire pour connaître les raisons pour lesquelles ce groupe ne retient pas les services d'un avocat? Il faudrait se livrer à des conjectures semblables pour déterminer de quelle manière l'orientation politique d'un groupe l'inciterait à ne pas engager d'avocat. Le simple fait de prétendre, en ce qui concerne un individu ou un groupe donné, que sa «situation économique» ne lui permet pas d'engager un avocat, ne constitue pas, comme je l'ai déjà signalé, une allégation de discrimination fondée sur un motif analogue à ceux qui sont énumérés au paragraphe 15(1). Finalement, il convient d'observer qu'au paragraphe 26, le demandeur n'allègue pas que l'une des caractéristiques qui y sont précisées (les «activités d'intérêt public», l'orientation politique», la «situation économique») est essentielle pour qu'une personne ou un groupe soient victimes d'une discrimination. Il se peut que ce soit l'un de ces facteurs ou une combinaison de plusieurs d'entre eux qui les amènerait à ne pas engager d'avocat. Cela fait ressortir le caractère par trop général, nébuleux et très conjectural des allégations.

Pour en arriver à cette conclusion, j'ai tenu

to the decision of the Nova Scotia Supreme Court, Appeal Division in *McBeth v. Dalhousie University*<sup>8</sup> in which it was held that the denial of counsel fee to a self-represented litigant was contrary to subsection 15(1) of the Charter. However, that view was rejected by the Federal Court of Appeal in the *Davidson* case<sup>9</sup> which followed other jurisprudence of this Court on the interpretation of section 15 and upheld our Rules and Tariffs. While the Court of Appeal's interpretation there of section 15 may have been affected to some extent by the more recent *Andrews* decision<sup>10</sup> of the Supreme Court, the latter case together with the *Reference Re Worker's Compensation Act, 1983* decision<sup>11</sup> have clearly required that unfavourable distinctions, to be prohibited by subsection 15(1), must be either on a ground specified in subsection 15(1) or on one analogous thereto.

The motion to strike the statement of claim is therefore granted with costs.

The motion to strike out the Taxing Officers as defendants should also be granted and this would be the case even if the action were to continue. They would not be necessary parties to this action as the essential issues could be addressed in the declaratory proceedings. If the plaintiff had been able to proceed successfully to judgment the Court could itself correct the taxation, either by agreement in these proceedings or on the review of the taxation by a judge for which the plaintiff has already made application. As the action is without foundation these defendants are also entitled to costs.

compte de l'arrêt *McBeth v. Dalhousie University*<sup>8</sup> de la Section d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse, dans lequel on a jugé que le fait de refuser les honoraires d'avocat à un plaideur qui agit pour son propre compte allait à l'encontre du paragraphe 15(1) de la Charte. Cette manière de voir a toutefois été écartée par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Davidson*<sup>9</sup>, dans lequel la Cour a suivi d'autres décisions de notre Cour qui portaient sur l'interprétation de l'article 15 et qui confirmaient la validité de nos Règles et de nos tarifs. Bien que l'interprétation que la Cour d'appel a donnée de l'article 15 ait pu être influencée dans une certaine mesure par l'arrêt plus récent *Andrews*<sup>10</sup> de la Cour suprême, il ressort à l'évidence de ce dernier arrêt et de la décision *Renvoi relatif à la Worker's Compensation Act, 1983*<sup>11</sup> qu'on exige, pour qu'elles soient interdites par le paragraphe 15(1), que les distinctions défavorables soient fondées sur un des motifs énumérés au paragraphe 15(1) ou sur un motif analogue.

La requête en radiation de la déclaration est en conséquence accueillie avec dépens.

La requête en mise hors de cause des officiers taxateurs à titre de défendeurs devrait également être accueillie et ce, même si l'action devait se poursuivre. Leur participation au procès comme parties n'est pas nécessaire, étant donné que les points litigieux essentiels pourraient être examinés au cours de la procédure déclaratoire. Si le demandeur avait pu poursuivre l'instance avec succès jusqu'au jugement, la Cour aurait pu elle-même corriger la taxation soit d'un commun accord dans le cadre de la présente instance, soit à l'occasion d'une révision de la taxation par un juge. Le demandeur a déjà présenté une demande de révision de la taxation. Étant donné que l'action est mal fondée, ces défendeurs ont également droit aux dépens.

<sup>8</sup> (1986), 72 N.S.R. (2d) 224.

<sup>9</sup> *Supra*, note 2.

<sup>10</sup> *Supra*, note 4.

<sup>11</sup> *Supra*, note 5.

<sup>8</sup> (1986), 72 N.S.R. (2d) 224.

<sup>9</sup> *Supra*, note 2.

<sup>10</sup> *Supra*, note 4.

<sup>11</sup> *Supra*, note 5.