

A-485-75

A-485-75

Rothmans of Pall Mall Canada Limited and Imperial Tobacco Limited (*Appellants*)

La compagnie Rothmans de Pall Mall Canada Limitée et Imperial Tobacco Limitée (*Appelantes*)

v.

a

c.

Minister of National Revenue and Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise; Benson & Hedges (Canada) Limited, and The Macdonald Tobacco Inc. (*Respondents*)

b

Le ministre du Revenu national et le sous-ministre du Revenu national, Douanes et Accise; Benson & Hedges (Canada) Limited, et The Macdonald Tobacco Inc. (*Intimés*)

[No. 1]

[N° 1]

Court of Appeal, Pratte, Urie and Le Dain JJ.—Ottawa, March 1, 2 and April 12, 1976.

Cour d'appel, les juges Pratte, Urie et Le Dain—Ottawa, les 1^{er} et 2 mars et le 2 avril 1976.

Jurisdiction—Customs and excise—Extraordinary remedies—Whether appellants aggrieved parties—Duty on cigarettes—Whether cigarettes measuring less than four inches when filter not included and over four inches when filter included to be treated as two cigarettes—Excise Act, R.S.C. 1970, c. E-12, ss. 6, (as am. R.S.C. 1970 (1st Supp.) c. 15, s. 3), 202—Customs Tariff, R.S.C. 1970, c. C-41, s. 21(1)(d).

Compétence—Douanes et accise—Redressements extraordinaires—Les appelantes sont-elles lésées?—Droit d'accise sur les cigarettes—Une cigarette, dont la longueur est inférieure à quatre pouces sans son filtre et supérieure à quatre pouces avec ledit filtre doit-elle être considérée comme deux cigarettes?—Loi sur l'accise, S.R.C. 1970, c. E-12, art. 6 (et ses modifications S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.) c. 15, art. 3) et 202—Tarif des douanes, S.R.C. 1970, c. C-41, art. 21(1)d).

Revenue Canada reviewed the question as to whether the filter should be included in measuring cigarette length, having regard to the definitions of "cigarette" and "manufactured tobacco" in section 6 of the *Excise Act*. The conclusion was that a unit in which the portion containing tobacco was less than four inches would be considered as one cigarette, notwithstanding that its total length, including filter, would exceed four inches. Appellants sought relief against this conclusion, while respondents objected to the Court's jurisdiction. The Trial Judge dismissed the motion, holding that the Court lacked jurisdiction. It was decided that appellants had not established that they were aggrieved parties, and that the Minister's interpretation was not a decision. Appellants appealed.

Des fonctionnaires du ministère du Revenu national ont étudié la question de savoir s'il faut tenir compte du filtre lorsqu'on mesure la longueur d'une cigarette eu égard à la définition des mots "cigarette" et "tabac fabriqué" contenue à l'article 6 de la *Loi sur l'accise*. On a conclu qu'une cigarette contenant moins de quatre pouces de tabac doit être considérée comme une seule unité, même si la longueur totale, filtre compris, dépasse quatre pouces. Les appelantes cherchent à obtenir un redressement à l'égard de cette décision; les intimés prétendent que la Cour n'a pas compétence en la matière. Le juge de première instance rejeta la requête au motif que la Cour n'avait pas compétence. Il fut jugé que les appelantes n'avaient pas établi qu'elles avaient été lésées et que l'interprétation du Ministre ne constituait pas une décision. Les appelantes ont interjeté appel.

Held, dismissing the appeal, the Trial Judge was correct. Appellants have no genuine grievance entitling them to challenge the interpretation. It did not adversely affect their legal rights, impose any additional legal obligation on them or prejudicially affect them directly. Nor do they derive any rights from what may have been their own assumption as to the application of section 6. In so far as the interpretation of the section is to be considered a "change" in policy by the Department, there is no supporting authority for a general duty, when considering such a change to be applied in individual cases, to notify anyone who may be interested, and offer an opportunity to be heard. Appellants had made no previous representations as to how section 6 should be applied to cigarettes such as respondent companies were introducing. There had been no undertaking to appellants with respect to the question, nor did such practice as there was with respect to industry representation give any reasonable expectation that representations of the kind made by respondent companies involving a matter of a competitive nature were such as would come from the industry as a whole, or be promptly communicated to it. In any event,

Arrêt: l'appel est rejeté, le juge de première instance avait raison. Les appelantes n'ont pas de grief réel leur permettant de contester l'interprétation. Celle-ci n'a pas porté atteinte à leurs droits, ne leur a pas imposé d'obligations légales supplémentaires ni ne leur a porté atteinte directement. De même ne tirent-elles aucun droit des suppositions qu'elles ont pu faire quant à l'application de l'article 6. Dans la mesure où l'on considère l'interprétation de cet article comme un "changement" de la politique du Ministère, et lorsqu'on envisage l'application d'un tel changement à des cas particuliers, il n'existe aucune obligation générale d'informer tout intéressé et de lui offrir la possibilité de faire des observations. Les appelantes n'avaient présenté aucune observation antérieure quant à l'application de l'article 6 à la catégorie de cigarettes lancées sur le marché par les compagnies intimées. Aucun engagement n'a été pris vis-à-vis des appelantes en ce qui concerne cette question. De même, la pratique relative à la représentation de l'industrie ne permettait pas de penser que les observations des compagnies intimées, sur une question de concurrence, provenaient de l'industrie dans son ensemble ou

appellant companies learned of the proposed policy change soon after its adoption and had opportunity to make representations. While the Courts have increasingly taken a broader view of *locus standi* requirements, nowhere has it been suggested that persons in the position of appellants in relation to the official action complained of would be persons considered aggrieved (even for purposes of *certiorari* and prohibition, where the *locus standi* requirement may not be quite as strict). A person should not have the right to interfere with an official action affecting an existing competitor solely to prevent the competitor from obtaining some advantage, particularly where the complainant is free to seize the same advantage. The public interest in competition is an important factor in the exercise of discretion as to whether to recognize standing in a competitive relationship.

The case is not one that raises any questions of the limits of statutory authority. The most it raises is a question of administrative interpretation of the governing statute. The action is not subject to *certiorari*, prohibition, *mandamus* or injunction. There was no determination of any rights, no duty to act judicially, nor any enforceable public duty at all (but rather, one owing to the Crown). Nor was there interference with appellants' rights such as would entitle them to an injunction against public authorities.

Regina v. Liverpool Corporation [1972] 2 Q.B. 299, distinguished. *The King v. Richmond Confirming Authority* [1921] 1 K.B. 248 and *Regina v. Commissioners of Customs and Excise* [1970] 1 W.L.R. 450, considered. *Thorson v. Attorney General of Canada* [1975] 1 S.C.R. 138 and *McNeil v. Nova Scotia Board of Censors* (1975) 5 N.R. 43, discussed. *Landreville v. The Queen* [1973] F.C. 1223, applied.

APPEAL.

COUNSEL:

R. T. Hughes for appellants.
W. B. Williston, Q.C., and *R. W. Cosman* for respondent The Macdonald Tobacco Inc.
G. W. Ainslie, Q.C., and *W. Lefebvre* for respondents the Minister of National Revenue and the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise.
J. B. Claxton, Q.C., for respondent Benson & Hedges (Canada) Ltd.

SOLICITORS:

Donald F. Sim, Q.C., Toronto, for appellants.
Faskin & Calvin, Toronto, for respondent The Macdonald Tobacco Inc.
Deputy Attorney General of Canada for respondents the Minister of National Revenue

lui seraient communiquées rapidement. De toute façon, les compagnies appelantes ont eu connaissance de la politique proposée peu après son adoption et ont eu la possibilité de présenter des observations. Bien que les tribunaux soient de plus en plus enclins à donner une interprétation large à l'exigence de la qualité pour agir, rien ne permet de considérer des personnes se trouvant dans la situation des appelantes vis-à-vis de l'action administrative comme étant lésées (même aux fins des brefs de *certiorari* et de prohibition, où il est possible que l'exigence de la qualité pour agir ne soit pas aussi stricte). Une personne ne devrait pas avoir le droit d'intervenir dans une action administrative concernant un concurrent dans le seul but de l'empêcher d'obtenir un avantage, notamment lorsque la personne peut librement tirer parti du même avantage. L'intérêt public constitue un élément important lorsqu'on exerce le pouvoir discrétionnaire visant à reconnaître la qualité pour agir dans une relation de concurrence.

La présente affaire ne soulève pas la question des limites d'un pouvoir légal. Il s'agit tout au plus d'une question d'interprétation administrative de la loi en vigueur. L'acte incriminé ne prête pas à contestation par voie de *certiorari*, de bref de prohibition, de *mandamus* ou d'injonction. Il ne s'agit pas d'une décision visant des droits; il n'existe aucune obligation d'agir de façon judiciaire, ni d'obligation publique dont les appelantes auraient le droit de demander l'exécution (cette obligation incombe plutôt à la Couronne). Il n'y a pas eu non plus d'atteinte aux droits des appelantes les autorisant à adresser une injonction aux pouvoirs publics.

Distinction faite avec l'arrêt: *Regina c. Liverpool Corporation* [1972] 2 Q.B. 299. Arrêts examinés: *Le Roi c. Richmond Confirming Authority* [1921] 1 K.B. 248 et *Regina c. Commissioners of Customs and Excise* [1970] 1 W.L.R. 450. Arrêts analysés: *Thorson c. Le procureur général du Canada* [1975] 1 R.C.S. 138 et *McNeil c. Nova Scotia Board of Censors* (1975) 5 N.R. 43. Arrêt appliqué: *Landreville c. La Reine* [1973] C.F. 1223.

APPEL.

AVOCATS:

R. T. Hughes pour les appelantes.
W. B. Williston, c.r., et *R. W. Cosman* pour l'intimée The Macdonald Tobacco Inc.
G. W. Ainslie, c.r., et *W. Lefebvre* pour les intimés le ministre du Revenu national et le sous-ministre du Revenu national, Douanes et Accise.
J. B. Claxton, c.r., pour l'intimée Benson & Hedges (Canada) Ltd.

PROCUREURS:

Donald F. Sim, c.r., Toronto, pour les appelantes.
Faskin & Calvin, Toronto, pour l'intimée The Macdonald Tobacco Inc.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés le ministre du Revenu national et

and the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise.

Lafleur & Brown, Montreal, for respondent Benson & Hedges (Canada) Ltd.

le sous-ministre du Revenu national, Douanes et Accise.

Lafleur & Brown, Montréal, pour l'intimée Benson & Hedges (Canada) Ltd.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

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

LE DAIN J.: This is an appeal from a judgment of the Trial Division¹ dismissing an application for relief in the nature of prohibition, *mandamus*, injunction and *certiorari* on the ground, among others, that the applicants lack status or *locus standi*.

LE JUGE LE DAIN: Appel est interjeté d'un jugement de la Division de première instance¹ rejetant une demande de redressement par voie de bref de prohibition, de *mandamus*, d'injonction et de *certiorari* au motif que les appelantes n'ont pas qualité pour agir.

The application is directed against action taken by the Minister of National Revenue and the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise in respect of the interpretation and application of the definition of "cigarette" in section 6 of the *Excise Act*, R.S.C. 1970, c. E-12, for purposes of the imposition, levying and collection of excise duty under the said Act. The Deputy Minister is impleaded because of his authority under the Act to exercise the powers of the Minister. The respondent companies, upon whose representations such action was taken, were, at their request, added as parties by order of the Court.

La demande vise une action engagée par le ministre et le sous-ministre du Revenu national, Douanes et Accise, concernant l'interprétation et l'application de la définition du mot «cigarette» à l'article 6 de la *Loi sur l'accise*, S.R.C. 1970, c. E-12, aux fins de l'imposition, du prélèvement et de la perception des droits d'accise en vertu de ladite loi. Le sous-ministre est cité en justice parce que la Loi lui délègue l'exercice des pouvoirs du Ministre. Les compagnies intimées, sur les observations desquelles l'action a été instituée, ont été citées comme parties, sur leur demande, par ordonnance de la Cour.

Section 202 of the *Excise Act* provides:

L'article 202 de la *Loi sur l'accise* dispose:

202. There shall be imposed, levied and collected on tobacco and cigars manufactured in Canada and on Canadian raw leaf tobacco the duties of excise set out in the schedule, by means of stamps to be affixed to the packages in which tobacco, cigars and Canadian raw leaf tobacco are entered for consumption under departmental regulations.

202. Sont imposés, prélevés et perçus, sur les tabacs et cigares fabriqués au Canada et sur le tabac canadien en feuilles les droits d'accise énoncés à l'annexe, au moyen de timbres à apposer sur les paquets dans lesquels le tabac, les cigares et le tabac canadien en feuilles sont déclarés pour la consommation en vertu de règlements ministériels.

"Manufactured tobacco" is defined in section 6 of the Act as follows:

Voici la définition, à l'article 6 de la Loi, des mots «tabac fabriqué»:

"manufactured tobacco" means every article made by a tobacco manufacturer from raw leaf tobacco by any process whatever, except cigars; and includes cigarettes and snuff;

«tabac fabriqué», «tabac manufacturé» signifie tout article fait par un fabricant de tabacs avec du tabac en feuilles par quelque procédé que ce soit, sauf les cigares; et comprend les cigarettes et le tabac à priser.

The definition of "cigarette" in section 6, as replaced by R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 15, s. 3, is as follows:

Voici la définition du mot «cigarette» à l'article 6, remplacé par l'article 3, S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), c. 15:

"cigarette" means every description of cigarette and any roll or tubular construction intended for smoking that is not a cigar; and where any cigarette exceeds four inches in length, each

«cigarette» signifie toute espèce de cigarettes et tout rouleau ou article de forme tubulaire destiné à être fumé et qui n'est pas un cigare; et lorsqu'une cigarette dépasse quatre pouces de

¹ [1976] 1 F.C. 314.

¹ [1976] 1 C.F. 314.

three inches or fraction thereof shall be deemed to be a separate cigarette;

The Schedule to the Act, as amended, provides that excise duties are to be imposed, levied and collected on cigarettes at the rate of five dollars per thousand, where the weight is not more than three pounds per thousand, and at the rate of six dollars per thousand, where the weight is more than three pounds per thousand.

The definition of "cigarette" in the *Excise Act* has a bearing on the duties collected under the *Customs Tariff*, R.S.C. 1970, c. C-41, as indicated by section 21(1) of the latter Act, which reads in part as follows:

21. (1) There shall be levied, collected and paid as customs duty on all goods hereinafter enumerated in this section when imported into Canada or taken out of warehouse for consumption therein, in addition to the duties otherwise established, an amount equal to the amount that would have been imposed, levied and collected thereon under the *Excise Act* as excise duties if

(d) in the case of cigars, cigarettes and tobacco enumerated in tariff items 14305-1, 14315-1, 14400-1, 14450-1 and 14500-1, the goods were "tobacco, cigars and cigarettes manufactured in Canada" within the meaning of the *Excise Act*.

The issue of statutory construction raised in these proceedings is whether the filter tip portion of a cigarette should be included in determining its length for purposes of the definition in section 6 of the *Excise Act*. The Department of National Revenue, Customs and Excise, has adopted the position that it should not be included. The appellants contend that it should, and that the position adopted by the Department gives the respondent companies a competitive advantage which causes the appellants prejudice. The appellants seek by these proceedings to require the Minister to include the filter tip portion of a cigarette in determining its length for purposes of the definition in section 6. The issues on this appeal are whether the appellants have the required status or *locus standi* to bring these proceedings, and whether, in any event, the specific forms of relief sought would be appropriate to challenge the action of the Minister.

The affidavit evidence and cross-examination thereon disclose the following background to the appellants' contention. The appellant and respondent

longueur, chaque tranche de trois pouces ainsi que la fraction supplémentaire, le cas échéant, compte pour une cigarette;

L'annexe modifiée de la Loi prévoit que les droits d'accise imposés, prélevés et perçus sur les cigarettes sont de cinq dollars le millier, lorsque le poids n'excède pas trois livres, et de six dollars le millier dans les autres cas.

La définition du mot «cigarette» donnée par la *Loi sur l'accise* a une incidence sur les droits perçus en vertu du *Tarif des douanes*, S.R.C. 1970, c. C-41, dont l'article 21(1) prévoit notamment:

21. (1) Il sera prélevé, perçu et payé comme droits de douane sur toutes les marchandises énumérées ci-après dans cet article, lorsqu'elles seront importées au Canada ou sorties d'entrepôt en vue de la consommation au pays, en plus des droits autrement établis, un montant égal au montant qui aurait été imposé, prélevé et perçu à leur égard en vertu de la *Loi sur l'accise* comme droits d'accise si

d) dans le cas des cigares, des cigarettes et du tabac visés par les numéros tarifaires 14305-1, 14315-1, 14400-1, 14450-1 et 14500-1, ces marchandises avaient été «du tabac, des cigares et des cigarettes fabriqués au Canada» suivant le sens que leur attribue la *Loi sur l'accise*.

La question d'interprétation légale soulevée en l'espèce est de savoir si l'on doit inclure le filtre d'une cigarette pour en déterminer la longueur aux fins de la définition de l'article 6 de la *Loi sur l'accise*. Le ministère du Revenu national, Douanes et Accise, a décidé qu'il ne fallait pas l'inclure. Les appelantes prétendent qu'il devrait l'être et que le point de vue adopté par le Ministère, en favorisant les compagnies intimées avec lesquelles elles sont en concurrence, leur cause un dommage. Elles demandent que le Ministre inclue le filtre d'une cigarette pour en déterminer la longueur aux fins des définitions de l'article 6. Cet appel pose la question de savoir si les appelantes ont qualité pour exercer l'action ou le droit d'intenter ces poursuites, et si les ordonnances demandées sont appropriées pour contester l'action du Ministre.

Les affidavits et les contre-interrogatoires expliquent les raisons de la prétention des appelantes. Les compagnies appelantes et intimées se font

ent companies are competitors in the manufacture and sale of tobacco products. Together they share about 99 per cent of the Canadian market, with their estimated individual shares running approximately as follows: Rothmans—27 per cent; Imperial (or its parent, Imasco)—38 per cent; Macdonald—20 per cent; and Benson & Hedges—14 per cent. Prior to 1975 there were no cigarettes on the Canadian market having an overall length of more than four inches. Sometime early in 1975 the respondent companies, acting separately, decided to introduce cigarettes with a tobacco portion of less than four inches but an overall length, including the filter tip, of more than four inches. Macdonald proposed to introduce a cigarette called “More” and Benson & Hedges a cigarette called “Plus”. Before doing so they sought clarification from the Department of National Revenue, Customs and Excise, as to how the definition in section 6 of the *Excise Act* would be applied to such cigarettes, and, specifically, whether the filter tip would be included in determining the length of the cigarettes for purposes of that definition. The practical question, for purposes of excise duty, is whether a cigarette of this length and composition is to be deemed to be one cigarette or two.

Both Macdonald and Benson & Hedges approached the Department separately, without notice to each other or the other members of the industry. Nor did the Department notify anyone else in the industry that this question was being raised. The question appears to have been first raised with departmental officials by Macdonald in May 1975. A memorandum dated June 3, 1975 was sent by W. M. Horner, Chief Excise Duty, Department of National Revenue, to Regional Directors, Excise, but without notification to the industry, in the following terms:

There is evidence that a market is developing in other countries for long cigarettes (over 4 inches).

The manufacturer of cigarettes in Canada in excess of 4 inches would require consideration of length as well as weight when assessing duty.

The definition of a cigarette in the Excise Act stipulates that where a cigarette exceeds 4 inches in length, each 3 inches or fraction thereof shall be deemed to be a separate cigarette.

The weight of the cigarettes is determined as the weight of the tobacco paper and tip. The length of the cigarette should be determined by including these same materials.

concurrence dans la fabrication et la vente de tabac. Elles partagent à elles seules environ 99 pour cent du marché canadien dans les proportions suivantes: Rothmans—27 pour cent; Imperial (ou la société mère Imasco)—38 pour cent; Macdonald—20 pour cent; et Benson & Hedges—14 pour cent. Avant 1975, la longueur totale des cigarettes vendues sur le marché canadien n'excédait pas quatre pouces. Au début de 1975, les sociétés intimées ont décidé, sans se concerter, de vendre des cigarettes comprenant moins de quatre pouces de tabac mais d'une longueur totale supérieure à quatre pouces avec le bout filtre. Macdonald se proposait de lancer sur le marché les cigarettes «More» et Benson & Hedges les cigarettes «Plus». Avant de ce faire, elles ont demandé au ministère du Revenu national, Douanes et Accise, si les définitions prévues à l'article 6 de la *Loi sur l'accise* s'appliquerait à ces cigarettes et en particulier si le bout filtre serait inclus dans la longueur des cigarettes aux fins de cette définition. Il s'agit de savoir en pratique, aux fins des droits d'accise, si une cigarette de cette longueur et de cette composition est réputée constituer une cigarette ou deux.

Macdonald et Benson & Hedges sont entrées séparément en pourparler avec le Ministère, sans le mentionner à l'autre ni aux autres membres de l'industrie. De même le Ministère n'a averti aucun industriel que la question avait été soulevée. Cette question a été posée pour la première fois auprès des fonctionnaires du Ministère par Macdonald en mai 1975. W. M. Horner, chef des droits d'accise au ministère du Revenu national, a envoyé la note de service suivante aux directeurs régionaux sans en avertir l'industrie:

[TRADUCTION] Il semble qu'un marché se développe à l'étranger pour les cigarettes longues (excédant 4 pouces).

Le producteur canadien de cigarettes excédant 4 pouces devra tenir compte de la longueur et du poids pour le calcul des droits.

La Loi sur l'accise précise que lorsqu'une cigarette dépasse 4 pouces de longueur, chaque tranche de 3 pouces ainsi que la fraction supplémentaire, le cas échéant, compte pour une cigarette.

Le poids du tabac, du papier et du filtre représente le poids des cigarettes. La longueur de cigarette inclut les mêmes éléments.

Would you kindly adjust your tobacco audit program to make provisions for reviewing the length of cigarette products produced.

There were discussions by representatives of Macdonald and Benson & Hedges with departmental officials in the course of June 1975, and the Department agreed to consider its interpretation of the definition of "cigarette" in section 6 of the *Excise Act*. Some time around the end of June or the beginning of July, officials in the Department agreed to adopt the view urged by Macdonald and Benson & Hedges, and these companies were so advised. It was conceded on cross-examination by Howard Perrigo, Assistant Deputy Minister—Excise of the Department of National Revenue, Customs and Excise, that this represented a "change" of administrative policy or interpretation. Some time in late June or early July the appellant companies learned of the proposed change of policy through their own inquiries and made strong representations against it, but departmental officials indicated that they would adhere to their position. On the strength of the assurances received from departmental officials as to the manner in which the definition of "cigarette" would be applied to "Plus" cigarettes, Benson & Hedges imported these cigarettes for a short period from an affiliated company in the United States and began manufacture of them in Canada in July, 1975. Since being introduced into Canada "Plus" and "More" cigarettes have been treated for purposes of excise duty as being cigarettes under four inches in length.

The appellants applied in July, 1975, by originating notice of motion for writs of prohibition, *mandamus*, injunction and *certiorari*, to have the effect of requiring the Minister of National Revenue and the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise to include the filter tip portion in determining the length of cigarettes for purposes of calculating the number of cigarettes upon which duties are to be imposed, levied and collected under the *Excise Act*. On the hearing of the motion the respondents made what the Trial Judge described as "a preliminary objection to the Court's jurisdiction to grant the relief asked for." After hearing argument on this issue and reserving judgment, he dismissed the motion on the ground that the applicants lacked status or *locus standi* for any of the relief claimed, and on the further

Veillez modifier votre programme de contrôle et entreprendre les démarches nécessaires à l'examen de la longueur des cigarettes produites.

Dans le courant de juin 1975, des représentants de Macdonald et de Benson & Hedges ont eu des entretiens avec les fonctionnaires du Ministère et celui-ci a consenti à reconsidérer son interprétation de la définition du mot «cigarette» à l'article 6 de la *Loi sur l'accise*. Vers la fin juin ou le début de juillet, des fonctionnaires du Ministère ont accepté le point de vue avancé par Macdonald et Benson & Hedges, et ont averti ces compagnies. Howard Perrigo, sous-ministre adjoint—Accise, au ministère du Revenu national, Douanes et Accise a admis au contre-interrogatoire que cela constituait un «changement» de politique administrative ou d'interprétation. Vers la fin juin ou le début de juillet, les compagnies appelantes ont eu connaissance du changement de politique, en s'informant elles-mêmes, et s'y sont fortement opposées, mais le Ministère a indiqué qu'il maintenait ce point de vue. Les fonctionnaires ayant donné ces assurances quant à l'application de la définition du mot «cigarette» aux cigarettes «Plus», Benson & Hedges a d'abord fait venir ces cigarettes d'une filiale américaine, et a commencé à les fabriquer au Canada en juillet 1975. Depuis leur introduction au Canada, les cigarettes «Plus» et «More» ont été considérées aux fins des droits d'accise comme n'excédant pas quatre pouces de longueur.

Les appelantes ont demandé en juillet 1975, par avis de requête, des brefs de prohibition, de *mandamus*, d'injonction et de *certiorari*, afin d'obliger le ministre du Revenu national et le sous-ministre du Revenu national, Douanes et Accise, à inclure le bout filtre dans la longueur des cigarettes pour le calcul du nombre de cigarettes sur lesquelles doivent être imposés, prélevés et perçus des droits en vertu de la *Loi sur l'accise*. A l'audience, les intimés ont présenté «une objection préliminaire relativement à la compétence de la Cour à accorder le redressement recherché» selon l'expression employée par le juge de première instance. Après avoir entendu les débats sur la question et après avoir remis le prononcé du jugement, il a rejeté la requête en faisant valoir que les requérantes n'avaient pas qualité pour exercer l'action ni le

grounds that, apart from the question of status, the powers and duties of the respondent officials and the nature of the action taken by them were not such as to give rise to the specific forms of relief sought. The applicants appealed from this judgment.

The complaint of the appellants is that the change in departmental policy was adopted without first giving them an opportunity to be heard and that it had the effect of conferring a competitive advantage on the respondent companies by permitting them to market a longer cigarette for the same amount of excise duty as is paid by the appellants. The appellants do not contend, nor is there any evidence to suggest, that they themselves have had any interest in marketing a cigarette with a tobacco portion of less than four inches but an overall length, including the filter tip, of more than four inches. They do not seek the interpretation which they contend to be the correct one in order to permit them to do anything in particular that they are not able to do now, but rather to prevent the respondent companies from doing something which is thought to give the latter a commercial advantage.

I am in agreement with the learned Trial Judge that such an interest is not sufficient to give the appellants the required status or *locus standi* to obtain any of the relief sought in their application. The appellants do not have a genuine grievance entitling them to challenge by legal proceedings the interpretation which the respondent officials have given to the definition of "cigarette" in section 6 of the *Excise Act* for purposes of their administrative application of the Act. Such interpretation does not adversely affect the legal rights of the appellants nor impose any additional legal obligation upon them. Nor can it really be said to affect their interests prejudicially in any direct sense. If it permits the respondent companies to do something which the appellants are not doing, it is because the appellants choose not to do it.

The appellants do not derive any rights, procedural or otherwise, from what may have been their own assumption as to how section 6 of the *Excise Act* would be applied to a cigarette in which the tobacco portion is less than four inches long but the overall length, including the filter tip, is more

droit de demander les redressements réclamés, et qu'en outre, mis à part la question de la qualité pour exercer l'action, les droits et obligations des fonctionnaires intimés et la nature de leur intervention ne pouvaient donner lieu à ce type de redressement. Les requérantes ont interjeté appel de ce jugement.

Les appelantes se plaignent que le Ministère a adopté, sans leur donner la possibilité d'être entendues, un changement de politique qui a eu pour effet de favoriser les compagnies intimées, avec lesquelles elles sont en concurrence, en leur permettant de vendre une cigarette plus longue tout en payant les mêmes droits d'accise que les appelantes. Ces dernières ne prétendent pas être intéressées à vendre des cigarettes contenant une fraction de tabac inférieure à quatre pouces, mais d'une longueur totale de plus de quatre pouces avec le bout filtre, et rien ne permet de penser qu'elles le sont. Elles ne demandent pas l'interprétation qu'elles prétendent exacte pour être en mesure de faire quelque chose qu'elles ne peuvent faire maintenant, mais plutôt pour empêcher les compagnies intimées d'entreprendre quelque chose qui, à leur avis, leur confère un avantage commercial.

Comme le savant juge de première instance, je pense qu'un tel intérêt ne suffit pas à donner aux appelantes qualité pour exercer l'action ou le droit de requérir un des brevets demandés. Les appelantes n'ont pas de grief réel leur permettant de contester par des poursuites judiciaires l'interprétation donnée par les fonctionnaires intimés à la définition du mot «cigarette» à l'article 6 de la *Loi sur l'accise* pour l'application administrative de la Loi. Cette interprétation ne porte pas atteinte aux droits des appelantes et ne leur impose aucune obligation légale supplémentaire. De même on ne peut soutenir qu'elle porte directement atteinte à leurs intérêts. Si elle permet aux compagnies intimées de faire quelque chose que les appelantes ne peuvent faire, c'est parce que celles-ci ont décidé de ne pas le faire.

Les appelantes ne tirent aucun droit, procédural ou autre, des suppositions qu'elles ont pu faire quant à l'application de l'article 6 de la *Loi sur l'accise* aux cigarettes dont la fraction de tabac est inférieure à quatre pouces mais dont la longueur totale avec le bout filtre, dépasse quatre pouces.

than four inches. Before May or June, 1975, officials of the Department had not been called on to consider this question so there was no basis in their action for such an assumption. In so far as the interpretation is to be considered a "change" of administrative policy it can only be considered as such in relation to the internal memorandum circulated by Horner at the beginning of June. When the question was raised by the respondent companies in May and June the departmental officials were under no duty to advise the appellant companies and offer them an opportunity to make representations. I know of no authority which supports a general duty, when considering a change of administrative policy to be applied in individual cases, to notify and offer anyone who may be interested an opportunity to make representations.

The circumstances of the present case are distinguishable, for example, from those in *Regina v. Liverpool Corporation* [1972] 2 Q.B. 299, in which the Court of Appeal granted an application for prohibition to prevent the Corporation from giving effect to a change of policy respecting the number of taxicab licences to be issued before hearing representations from taxicab owners and other interested persons. When the corporation had originally considered a change in the existing policy it had invited representations from the owners and following such representations the corporation had given an undertaking to the owners that there would be no increase in the number of licences issued before certain legislation to regulate private cars for hire had been adopted and put into force. Contrary to this undertaking, which the corporation had been advised was not binding on it, and without notice to the owners and a further opportunity to them to make representations, the corporation adopted resolutions providing for an increase in the number of licences. On learning of this the owners asked for an opportunity to make representations and were in effect denied an adequate opportunity. The Court held that the Corporation had dealt unfairly with the owners. Lord Denning M.R. held that, given the nature of the power to grant taxi licences, there was a duty to act fairly by giving persons interested an opportunity to make representations before adopting a change of policy with respect to the issue of licences. The Court as a whole held that the corporation was bound by the undertaking that it

Avant mai ou juin 1975, aucun fonctionnaire n'avait été appelé à étudier cette question; par conséquent, leur attitude ne permettait aucune supposition. On ne peut considérer cette interprétation comme un «changement» de politique administrative qu'en se référant aux notes de service distribuées par Horner au début de juin. Lorsque les compagnies intimées ont soulevé la question en mai ou juin, les fonctionnaires n'étaient pas tenus d'en aviser les compagnies appelantes ni de leur donner la possibilité de faire des observations. A ma connaissance, lorsque est envisagé un changement de politique administrative applicable à des cas particuliers, il n'existe aucune obligation générale d'informer tout intéressé et de lui permettre de faire des observations.

La présente affaire, de par ses circonstances, se distingue par exemple de l'affaire *Regina c. Liverpool Corporation* [1972] 2 Q.B. 299, dans laquelle la Cour d'appel a accordé une demande de bref de prohibition pour empêcher la corporation de donner effet à un changement de politique concernant le nombre de licences de taxis avant d'entendre les observations des propriétaires de taxis et des autres intéressés. Alors qu'elle envisageait un changement de politique, la Corporation avait invité les propriétaires à présenter leurs observations et s'était ensuite engagée à ne pas augmenter le nombre de licences avant l'adoption et l'entrée en vigueur de certaines lois visant à réglementer la location d'automobiles privées. Contrairement à cet engagement (la Corporation avait été informée qu'elle n'était pas liée par celui-ci), la Corporation, sans informer les propriétaires et sans leur donner la possibilité de présenter leurs observations, a adopté des résolutions prévoyant une augmentation du nombre de licences. Lorsqu'ils en eurent connaissance, les propriétaires cherchèrent à présenter leurs observations, mais on ne leur en donna pas la possibilité. La Cour a jugé que la Corporation avait agi de mauvaise foi envers les propriétaires. Lord Denning, maître des rôles, a jugé qu'étant donné la nature du droit de délivrer des licences, la Corporation était tenue d'agir de bonne foi en donnant aux intéressés la possibilité de faire des observations avant de changer de politique en matière de délivrance de licences. La Cour a jugé que la Corporation était liée par la promesse donnée, dans la mesure du moins où elle n'était pas

had given, at least to the extent that it should not be permitted to set it aside before hearing all those who were interested. In my opinion the decision in this case cannot be taken as authority for the proposition that whenever an administrative authority, regardless of the nature of its function, contemplates a change in the policy to be applied in individual cases, it has a duty to notify persons who may conceivably be interested and offer them an opportunity to make representations. The conclusion that the corporation had not acted fairly in the *Liverpool Taxi* case must be viewed in the light of the particular circumstances of that case: the general nature of the power to grant licences; the early assurances given to the taxi owners that they would be heard before there was any change of policy, and the fact that they were heard in the first instance; and, finally and most importantly, the undertaking given by the corporation to the owners that there would be no increase in the number of licences before certain legislation had come into force, which carried with it the necessary implication that there would be no departure from this undertaking without a further opportunity to the owners to make representations. The importance to be attached to these circumstances, in considering the general significance of this case, is reflected, I think in the judgments of the other members of the Court, which, as I read them, rested essentially on the undertaking that the Corporation had given. Roskill L.J. said [at page 311]: "It has been said that the council and its relevant committee and sub-committee were never under any duty to hear any representations from the applicants. That may or may not be correct. In the light of what has happened, I do not think it necessary to express any opinion upon that question." Sir Gordon Willmer said [at page 313]: "It seems to me that in these very special circumstances, having regard to the history of how this matter had been dealt with in the past, and having regard especially to the giving of the undertaking, the applicants are justified in regarding themselves as 'aggrieved' by what I can only describe as unfair treatment on the part of the Liverpool Corporation."

The circumstances in the present case are quite different and afford no basis for a conclusion that the respondent officials acted unfairly toward the appellants. There had been no previous representa-

autorisée à l'annuler avant d'avoir entendu tous les intéressés. Cette décision n'est pas applicable, à mon avis, à la proposition selon laquelle chaque fois qu'une autorité administrative, quelle que soit la nature de ses fonctions, envisage un changement de la politique applicable à des cas particuliers, elle est tenue d'en aviser les personnes éventuelles intéressées et de leur donner la possibilité de présenter leurs observations. La conclusion selon laquelle la Corporation n'a pas agi de bonne foi dans l'affaire *Liverpool Taxi* doit être examinée à la lumière des circonstances de cette affaire: la nature générale du pouvoir d'accorder des licences; les assurances auparavant données aux propriétaires de taxis selon lesquelles ils seraient entendus avant tout changement de politique, ce qui s'est produit dans le premier cas; et enfin, ce qui importe le plus, l'engagement pris par la Corporation envers les propriétaires de ne pas augmenter le nombre de licences avant l'entrée en vigueur de certaines lois, ce qui impliquait nécessairement qu'on ne pouvait rompre cet engagement sans donner aux propriétaires une autre possibilité de présenter leurs observations. L'importance qu'il faut attacher à ces faits, lorsqu'on envisage la signification générale de cet arrêt, se reflète dans les jugements des autres membres de la Cour qui se fondent essentiellement sur les promesses données par la Corporation. Le lord juge Roskill déclarait [à la page 311]: [TRADUCTION] «On a dit que le Conseil ainsi que son comité et son sous-comité n'avaient jamais été tenus d'entendre les objections des demandeurs. C'est peut-être exact ou inexact. A la lumière des événements, je ne pense pas avoir à exprimer une opinion quelconque à ce sujet.» Monsieur Gordon Willmer déclarait [à la page 313]: [TRADUCTION] «Il me semble que, dans ces circonstances très particulières, étant donné l'historique de cette affaire et étant donné notamment la promesse, les demandeurs peuvent considérer à juste titre qu'ils ont été 'lésés' puisqu'ils ont été traités injustement par la Corporation de la ville de Liverpool.»

Les circonstances de la présente affaire sont tout à fait différentes et ne permettent pas de conclure que les fonctionnaires intimés n'ont pas agi équitablement à l'égard des appelantes. Celles-ci

tions by the appellants as to how the definition in section 6 in the *Excise Act* should be applied to cigarettes of the kind introduced by the respondent companies. There had been no undertaking to the appellants with respect to this question. Nor did such practice as there was with respect to industry representation give any reasonable expectation that representations of the kind made by the respondent companies, involving a matter of a competitive nature, were such as would come from the industry as a whole or be promptly communicated to the industry as a whole. In any event, the appellant companies learned of the proposed policy soon after it was adopted and had an opportunity to make representations.

It is unnecessary to review the many cases that were cited to us as purporting to show that the courts are increasingly disposed to take a broad view of the requirement of *locus standi*. The expression that is given to the requirement of *locus standi* may vary somewhat from one recourse to another, and it may be that the requirement is not as strict with respect to *certiorari* and prohibition, where in certain circumstances a stranger may be recognized as having standing, as it is with respect to other recourses. Cf. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, 3rd ed., 366-369. But in none of the cases on *certiorari* and prohibition, however broad a view is taken of the requirement of *locus standi*, do I find anything to suggest that persons in the position of the appellants in relation to the official action complained of would be considered to be persons aggrieved for purposes of these remedies. It may be conceded that in certain contexts a competitive interest may be regarded as conferring status to challenge administrative action, as for example, on *certiorari* to quash the grant of a licence allegedly in excess of jurisdiction: *The King v. Richmond Confirming Authority* [1921] 1 K.B. 248. A person should not, however, in my view, have the right to interfere with or meddle in official action affecting an existing competitor for the sole purpose of preventing that competitor from obtaining some advantage, particularly where the action complained of is something that the person complaining is free to take advantage of himself. That kind of interest appears to have been clearly rejected in the case of *Regina v. Commissioners of Customs and Excise* [1970] 1 W.L.R. 450 (albeit one of *mandamus*), where

n'avaient présenté aucune observation antérieure quant à l'application de la définition de l'article 6 de la *Loi sur l'accise* à la catégorie de cigarettes lancées sur le marché par les compagnies intimées.

a Aucun engagement n'a été pris vis-à-vis des appelantes en ce qui concerne cette question. De même, la pratique relative à la représentation de l'industrie ne permettait pas de penser que les observations des compagnies intimées, sur une question de concurrence, provenaient de l'industrie dans son ensemble ou seraient communiquées rapidement à l'industrie dans son ensemble. De toute façon, les compagnies appelantes ont eu connaissance de la politique proposée peu après son adoption et ont eu

b la possibilité de présenter des observations.

c

Il n'est pas nécessaire d'examiner les nombreuses affaires qui nous ont été citées pour essayer de montrer que les tribunaux sont de plus en plus enclins à donner une large interprétation de la qualité pour agir. La qualité pour agir peut être définie différemment d'un recours à l'autre, et il est possible que l'exigence ne soit pas aussi stricte pour les brefs de *certiorari* et de prohibition, lorsque l'on reconnaît à un tiers la qualité pour exercer l'action, dans certaines circonstances, qu'elle ne l'est pour d'autres recours. Voir de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, 3^e éd., pp. 366 à 369. Mais je trouve que rien ne permet dans les affaires relatives à des recours par voie de *certiorari* ou de prohibition, quelle que soit la souplesse de l'interprétation que l'on donne à la qualité pour agir, de considérer des personnes se trouvant dans la situation des appelantes vis-à-vis de l'action administrative comme étant lésées aux fins de ces recours. On peut admettre que, dans certains contextes, une situation de concurrence confère le droit de contester l'action administrative par un *certiorari* pour annuler, par exemple, l'attribution d'une licence pour excès de compétence: *Le Roi c. Richmond Confirming Authority* [1921] 1 K.B. 248. Une personne ne devrait cependant pas, à mon avis, avoir le droit d'intervenir dans une action administrative concernant un concurrent dans le seul but d'empêcher le concurrent d'obtenir un avantage, notamment lorsque la personne se plaint d'une action dont elle peut elle-même librement tirer parti. Ce genre d'intérêt semble avoir été clairement rejeté dans l'affaire *Regina c. Commissioners of Customs and Excise* [1970] 1 W.L.R. 450 (quoiqu'il s'agisse d'une affaire de

d

e

f

g

h

i

j

Lord Parker C.J. said [at page 456]: "Secondly, as it seems to me, in any event the interest, or the motive, which is moving this application is what I would term an ulterior motive, a motive of putting people out of business and nothing more." The public interest in competition must be borne in mind in exercising the judicial discretion as to whether to recognize standing in a competitive relationship.

The decisions of the Supreme Court of Canada in *Thorson v. Attorney General of Canada* [1975] 1 S.C.R. 138, and *McNeil v. Nova Scotia Board of Censors* (1975) 5 N.R. 43, were urged upon us as indicating a relaxation of the requirement of *locus standi*. A careful reading of these decisions shows, in my respectful opinion, that the principal consideration governing them is the importance in a federal state of opportunity to challenge the constitutional validity of statutes. No such consideration is applicable here. It was suggested that there is a comparable consideration of public policy in broad access to challenge the validity of administrative action, and this view finds some support in the recognition of a judicial discretion to permit a stranger to bring *certiorari* or prohibition in certain cases. The present case is not one that raises any question of the limits of statutory authority. The most that is raised is a question of administrative interpretation that the authorities are obliged to make in their application of the governing statute. Indeed, the action in this case is not of the kind that is subject to challenge by *certiorari* or prohibition. There is no decision here determining rights or obligations in an individual case, much less a determination of those of the appellants. See *Landreville v. The Queen* [1973] F.C. 1223. There is no duty to act judicially or fairly in a procedural sense. In so far as *mandamus* is concerned, there is no public duty of any kind that the appellants have a right to enforce. The duty of the respondent officials under section 202 of the *Excise Act* is one owing to the Crown rather than the appellants. Cf. *The Queen v. Lord Commissioners of the Treasury* (1871-72) 7 L.R.Q.B. 387. In so far as injunction is concerned, apart from the question of whether it may lie in certain cases against servants of the Crown, there is no interference with the rights of the appellants such as would entitle them to bring it against

mandamus), dans laquelle le juge en chef lord Parker déclarait [à la page 456]: [TRADUCTION] «En second lieu, il me semble en tout cas que l'intérêt ou le motif à l'origine de cette demande est un motif que je qualifierais de motif caché, visant à nuire aux affaires des autres et rien de plus.» Il faut garder à l'esprit l'intérêt public lorsqu'on exerce le pouvoir discrétionnaire judiciaire visant à reconnaître la qualité pour agir dans une relation de concurrence.

Les décisions de la Cour suprême du Canada, *Thorson c. Le procureur général du Canada* [1975] 1 R.C.S. 138, et *McNeil c. Nova Scotia Board of Censors* (1975) 5 N.R. 43, nous ont été citées comme indiquant un relâchement de l'exigence de la qualité pour agir. Une lecture attentive de ces décisions montre, à mon avis, que la considération essentielle sous-jacente à ces décisions est l'importance, dans un État fédéral, de la possibilité de contester la validité constitutionnelle des lois. Cette considération n'est pas applicable ici. On prétend qu'une considération comparable d'intérêt public sous-tend la possibilité de contester la validité de l'action administrative, et ce point de vue trouve un certain appui dans la reconnaissance du pouvoir discrétionnaire judiciaire d'autoriser un tiers à demander un bref de *certiorari* ou de prohibition dans certaines affaires. La présente affaire ne soulève pas la question des limites d'un pouvoir légal. Il s'agit tout au plus d'une question d'interprétation administrative nécessaire à l'application de la loi en vigueur. En fait l'acte incriminé dans la présente affaire ne prête pas à contestation par voie de *certiorari* ou de bref de prohibition. Il ne s'agit pas d'une décision visant les droits ou obligations individuels, encore moins ceux des appelantes. Voir *Landreville c. La Reine* [1973] C.F. 1223. Il n'y a aucune obligation d'agir de façon judiciaire ou impartiale au sens procédural de ces termes. Pour ce qui est du *mandamus*, il n'existe pas d'obligation publique dont les appelantes auraient le droit de demander l'exécution. L'obligation qui pèse sur les fonctionnaires intimés en vertu de l'article 202 de la *Loi sur l'accise* est due à la Couronne plutôt qu'aux appelantes. Voir *La Reine c. Lord Commissioners of the Treasury* (1871-72) 7 L.R.Q.B. 387. En ce qui concerne l'injonction, mis à part la question de savoir si elle peut être demandée dans certains cas contre les fonctionnaires de la Couronne, il n'y a pas d'at-

public authorities. *Cowan v. C.B.C.* [1966] 2 O.R. 309.

For all of the above reasons the appeal should be dismissed with costs.

* * *

PRATTE J.: I concur.

* * *

URIE J.: I concur.

teinte aux droits des appelantes les autorisant à adresser une injonction aux pouvoirs publics. *Cowan c. C.B.C.* [1966] 2 O.R. 309.

a Pour tous ces motifs l'appel sera rejeté avec dépens.

* * *

LE JUGE PRATTE: J'y souscris.

* * *

b

LE JUGE URIE: J'y souscris.