

A-277-89

A-277-89

Rothmans, Benson & Hedges Inc. (Plaintiff)
(Appellant)

v.

Attorney General of Canada (Defendant)
(Respondent)

and

Canadian Cancer Society (Intervenor)

A-301-89

A-301-89

Rothmans, Benson & Hedges Inc. (Plaintiff)

v.

Attorney General of Canada (Defendant)

INDEXED AS: ROTHMANS, BENSON & HEDGES INC. v. CANADA
(ATTORNEY GENERAL) (C.A.)

Court of Appeal, Hugessen, MacGuigan and Desjardins JJ.A.—Ottawa, August 17, 1989.

Practice — Parties — Intervention — Appeals from orders granting Canadian Cancer Society (CCS), and denying Institute of Canadian Advertising (ICA), leave to intervene in action attacking constitutionality of Tobacco Products Control Act — Interventions at trial not to be unduly restricted where Charter s. 1 defence to attack on public statute only serious issue — Interest required to intervene in public interest litigation recognized by courts in organization genuinely interested in, and possessing special knowledge and expertise related to, issues — No error in finding CCS meeting test, but intervention should be restricted to s. 1 issues — ICA's application granted — Position extending beyond question of advertising of tobacco products to more general questions relating to commercial free speech — May contribute to balancing process in s. 1 assessment of justification of limits imposed upon Charter-guaranteed freedom.

Constitutional law — Charter of Rights — Limitation clause — Appeals from orders granting one organization and denying another leave to intervene in action attacking constitutionality of Tobacco Products Control Act — Interventions at trial not subject to traditional restrictions where Charter s. 1 defence to attack on public statute only serious issue — Interest required to intervene recognized in organization genu-

Rothmans, Benson & Hedges Inc. (demanderesse)
(appelante)

^a c.

Procureur général du Canada (défendeur)
(intimé)

^b et

Société canadienne du cancer (intervenante)

Rothmans, Benson & Hedges Inc. (demanderesse)

^c

c.

Procureur général du Canada (défendeur)

RÉPERTORIÉ: ROTHMANS, BENSON & HEDGES INC. c. CANADA
d (PROCUREUR GÉNÉRAL) (C.A.)

Cour d'appel, juges Hugessen, MacGuigan et Desjardins, J.C.A.—Ottawa, 17 août 1989.

Pratique — Parties — Intervention — Appels formés contre des ordonnances accordant à la Société canadienne du cancer (SCC) et refusant à l'Institut de la publicité canadienne (IPC), l'autorisation d'intervenir dans une action intentée en vue de contester la constitutionnalité de la Loi réglementant les produits du tabac — Il n'y a pas de raison de limiter indûment les interventions au niveau du procès lorsque la seule question sérieuse concerne un moyen de défense fondé sur l'art. 1 de la Charte, contre la contestation d'une loi d'intérêt public — Les tribunaux considèrent que possède l'intérêt requis pour intervenir dans une poursuite où l'intérêt public est en jeu, l'organisme qui est véritablement intéressé et qui possède des connaissances et une compétence pertinentes quant aux questions soulevées en l'espèce — Le juge n'a commis aucune erreur en statuant que la SCC a satisfait au critère mais l'intervention devrait se limiter aux questions relatives à l'art. 1 — La demande présentée par l'IPC est accueillie — La position de l'IPC s'étend au-delà de la question de la publicité en faveur des produits du tabac aux questions plus générales relatives à la liberté d'expression dans le domaine commercial — Pour déterminer selon l'art. 1 si les limites imposées à l'encontre d'une liberté garantie par la Charte sont raisonnables, cette intervention pourra contribuer à une juste appréciation des divers facteurs en cause.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Clause limitative — Appels formés contre des ordonnances accordant à un organisme et refusant à un autre l'autorisation d'intervenir dans une action intentée en vue de contester la constitutionnalité de la Loi réglementant les produits du tabac — Les interventions au niveau du procès ne sont pas soumises aux restrictions habituelles lorsque la seule question sérieuse concerne un moyen de défense fondé sur l'art. 1 de la Charte contre la constitutionnalité d'une loi d'intérêt public — Les tribunaux considèrent que possède l'intérêt requis pour inter-

inely interested in, and possessing special knowledge and expertise related to, issues.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 1, 2(b).
Tobacco Products Control Act, S.C. 1988, c. 20.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

REFERRED TO:

Re Canadian Labour Congress and Bhindi et al. (1985), 17 D.L.R. (4th) 193 (B.C.C.A.).

COUNSEL:

Edward P. Belobaba and *Barbara L. Rutherford* for appellant.
Gerry N. Sparrow for respondent.
Karl Delwaide and *Andre T. Mecs* for intervenor.
Claude R. Thomson, Q.C. for Institute of Canadian Advertising.

SOLICITORS:

Gowling, Strathy & Henderson, Toronto, for appellant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.
Martineau, Walker, Montréal, for intervenor.
Campbell, Godfrey & Lewtas, Toronto, for Institute of Canadian Advertising.

The following are the reasons for judgment of the Court delivered orally in English by

HUGESSEN J.A.: These two appeals, which were heard together, are from orders made by Rouleau J. granting, in the case of the Canadian Cancer Society (CCS) [[1990] 1 F.C. 74], and denying, in the case of the Institute of Canadian Advertising (ICA) [[1990] 1 F.C. 84], leave to intervene in an action brought by Rothmans, Benson & Hedges Inc. (Rothmans) against the Attorney General of Canada attacking the constitutionality of the *Tobacco Products Control Act* (TPCA) (S.C. 1988, c. 20).

venir, l'organisme qui est véritablement intéressé et qui possède des connaissances et une compétence pertinentes quant aux questions soulevées en l'espèce.

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.), art. 1, 2b).

Loi réglementant les produits du tabac, L.C. 1988, chap. 20.

JURISPRUDENCE

DÉCISION CITÉE:

Re Canadian Labour Congress and Bhindi et al. (1985), 17 D.L.R. (4th) 193 (C.A.C.-B.).

AVOCATS:

Edward P. Belobaba et *Barbara L. Rutherford* pour l'appelante.
Gerry N. Sparrow pour l'intimé.
Karl Delwaide et *Andre T. Mecs* pour l'intervenante.
Claude R. Thomson, c.r., pour l'Institut de la publicité canadienne.

PROCUREURS:

Gowling, Strathy & Henderson, Toronto, pour l'appelante.
Le sous-procureur général du Canada, pour l'intimé.
Martineau, Walker, Montréal, pour l'intervenante.
Campbell, Godfrey & Lewtas, Toronto, pour l'Institut de la publicité canadienne.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement de la Cour prononcés à l'audience h par

LE JUGE HUGESSEN, J.C.A.: Il s'agit de deux appels entendus ensemble et formés contre des ordonnances par lesquelles le juge Rouleau a accordé, dans le cas de la Société canadienne du cancer (SCC) [[1990] 1 C.F. 74], et a refusé, dans le cas de l'Institut de la publicité canadienne (IPC) [[1990] 1 C.F. 84], l'autorisation d'intervenir dans une action intentée par Rothmans, Benson & Hedges Inc. (Rothmans) contre le procureur général du Canada en vue de contester la constitutionnalité de la *Loi réglementant les produits du tabac* (LRPT) (L.C. 1988, chap. 20).

It is common ground that the plaintiff's attack is primarily Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)] based, invoking the guarantee of freedom of expression in paragraph 2(b). There can also be no doubt, given the prohibitions contained in the TPCA, that such attack is best met by a section 1 defence and that it is on the success or failure of the latter that the outcome of the action will depend.

We are all of the view that Rouleau J. correctly enunciated the criteria which should be applicable in determining whether or not to allow the requested interventions. This is an area in which the law is rapidly developing and in a case such as this, where the principal and perhaps the only serious issue is a section 1 defence to an attack on a public statute, there are no good reasons to unduly restrict interventions at the trial level in the way that courts have traditionally and properly done for other sorts of litigation. A section 1 question normally requires evidence for the Court to make a proper determination and such evidence should be adduced at trial (see *Re Canadian Labour Congress and Bhindi et al.* (1985), 17 D.L.R. (4th) 193 (B.C.C.A.)). Accordingly we think that, in any event for the purpose of this case, Rouleau J. was right when he said [at page 79] "the interest required to intervene in public interest litigation has been recognized by the courts in an organization which is genuinely interested in the issues raised by the action and which possesses special knowledge and expertise related to the issues raised".

As far as the intervention by the CCS is concerned we have not been persuaded that Rouleau J. committed any reviewable error in finding that it met the test thus enunciated. It is our view, however, that the intervention by the CCS should be restricted to section 1 issues, that it be required to deliver a pleading or statement of intervention within ten days and permitted to call evidence and

Il est admis de part et d'autre que la demanderesse fonde sa contestation principalement sur la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)] en invoquant la liberté d'expression garantie par l'alinéa 2b). Il n'y a pas de doute non plus, étant donné les interdictions prévues dans la LRPT, que la meilleure façon de s'opposer à cette contestation est de présenter une défense fondée sur l'article premier et que le sort de l'action dépend du succès ou de l'insuccès de ce moyen de défense.

Nous sommes tous d'avis que le juge Rouleau a formulé correctement les critères à appliquer pour déterminer s'il y avait lieu d'autoriser les demandes d'intervention. Il s'agit d'un domaine dans lequel le droit évolue rapidement et, dans une affaire comme en l'espèce, où la principale et peut-être même la seule question sérieuse concerne un moyen de défense, fondé sur l'article premier, contre la contestation d'une loi d'intérêt public, il n'y a pas de raison de limiter indûment les interventions au niveau du procès de la façon que les tribunaux l'ont toujours fait à juste titre pour d'autres genres de litige. Une question fondée sur l'article premier exige habituellement la présentation d'éléments de preuve qui permettent à la Cour de rendre une décision appropriée, et c'est au moment du procès que ces éléments de preuve devraient être produits (voir *Re Canadian Labour Congress and Bhindi et al.* (1985), 17 D.L.R. (4th) 193 (C.A.C.-B.)). Par conséquent, nous estimons que, de toute façon aux fins de la présente affaire, le juge Rouleau a eu raison de dire [à la page 79] que «les tribunaux considèrent que possède l'intérêt requis pour intervenir dans une poursuite où l'intérêt public est en jeu l'organisme qui est véritablement intéressé par les questions soulevées dans le cadre du litige et qui possède des connaissances et une compétence pertinentes».

En ce qui concerne l'intervention de la SCC, on ne nous a pas convaincus que le juge Rouleau a commis une erreur révisable en statuant que ladite société satisfaisait au critère ainsi formulé. Nous sommes toutefois d'avis que l'intervention de la SCC devrait se limiter aux questions relatives à l'article premier, que cette société devrait être tenue de présenter une plaidoirie ou déclaration

to present argument in support thereof at trial. Any questions relating to discovery or otherwise to matters of procedure prior to trial should be determined either by agreement between the parties or on application to the Motions Judge in the Trial Division. The appeal by Rothmans will therefore be allowed for the limited purpose only of varying the order as aforesaid.

As far as concerns the requested intervention by ICA we are of the view that justice requires that this application be granted as well. The Motions Judge recognized that ICA has an interest in the litigation but seemed to feel that its position and expertise were no different from that of the plaintiff Rothmans. With respect we disagree. The ICA's position in this litigation extends beyond the narrow question of advertising of tobacco products to more general questions relating to commercial free speech. In a section 1 assessment of the justification and reasonableness of limits imposed upon a Charter-guaranteed freedom that position may contribute importantly to the weighing and balancing process. Its appeal will therefore be allowed and leave to intervene granted on the same terms as those indicated above for the CCS.

In our view this is not a case for costs in either Division.

dans un délai de 10 jours et être autorisée à produire une preuve et à présenter une plaidoirie à l'appui de celle-ci au procès. Toute question relative à la communication de documents ou à la procédure antérieure au procès devrait être tranchée soit par consentement des parties soit au moyen d'une demande adressée au juge des requêtes de la Section de première instance. L'appel interjeté par Rothmans sera donc accueilli à seule fin de modifier l'ordonnance ainsi qu'il a déjà été mentionné.

Pour ce qui concerne l'intervention demandée par l'IPC, nous sommes d'avis que la justice exige que cette demande soit également accueillie. Le juge des requêtes a reconnu que l'IPC a un intérêt dans le litige, mais il semblait croire que sa position et sa compétence ne différaient pas de celles de la demanderesse Rothmans. En toute déférence, nous ne sommes pas d'accord. La position de l'IPC dans le présent litige s'étend au-delà de la stricte question de la publicité en faveur des produits du tabac aux questions plus générales relatives à la liberté d'expression dans le domaine commercial. Lorsqu'il s'agit de déterminer selon l'article premier si les limites imposées à l'encontre d'une liberté garantie par la Charte sont raisonnables et justifiées, cette position peut contribuer de façon importante à une juste appréciation des divers facteurs en cause. La Cour accueillera donc l'appel interjeté par l'IPC et lui permettra d'intervenir selon les mêmes modalités que celles qui sont indiquées ci-dessus dans le cas de la SCC.

À notre avis, il n'y a pas lieu d'adjuger des dépens dans l'une ou l'autre section de la Cour.