

T-2454-75

T-2454-75

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

v.

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

Trial Division, Heald J.—Ottawa, July 24 and 28, 1975.

*Jurisdiction—Customs and excise—Extraordinary remedies—Whether applicants aggrieved parties—Duty on cigarettes—Whether cigarette 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).*

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. Applicants seek relief against this conclusion; respondents object to the Court's jurisdiction.

*Held*, dismissing the motion, the Court lacks jurisdiction. Applicants have not established that they are aggrieved parties and have a proprietary interest in the Department's action. Their rights remain unimpaired. Neither produces or markets a cigarette exceeding four inches in length, nor do they plan to. The argument that a competitive advantage is being given to their competitors does not create status. The Courts will intervene only where legislation imposes on a minister a peremptory duty to do a particular act which entails a legal duty toward an individual. The only duty here is to the Crown. The interpretation by the Minister is not a decision, but a personal opinion. The Minister, in the course of the interpretation, is not a person "having legal authority to determine questions affecting the rights of subjects and having the duty to act judicially".

*Regina v. Commissioners of Customs and Excise* [1970] 1 W.L.R. 450, agreed with. *Landreville v. The Queen* [1973] F.C. 1223; *Woon v. M.N.R.* [1951] Ex.C.R. 18; *R. v. Electricity Commissioners* [1924] 1 K.B. 171; *Lord Nelson Hotel Ltd. v. City of Halifax* (1973) 33 D.L.R. (3d) 98 and *Thorson v. Attorney General of Canada* (No. 2) [1975] 1 S.C.R. 138, distinguished.

APPLICATION.

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

a c.

**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)**

Division de première instance, le juge Heald—Ottawa, les 24 et 28 juillet 1975.

*Compétence—Douanes et accise—Redressements extraordinaires—Les requérantes 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<sup>re</sup> supp.) c. 15, art. 3) et 202—Tarif des douanes, S.R.C. 1970, c. C-41, art. 21(1)(d).*

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 requérantes cherchent à obtenir un redressement à l'égard de cette décision; les intimés prétendent que la Cour n'a pas compétence en la matière.

*Arrêt*: la requête est rejetée, la Cour n'a pas compétence. Les requérantes n'ont pas établi qu'elles sont lésées et qu'elles ont un intérêt patrimonial dans la décision du ministère. Leurs droits ne sont pas atteints. Ni l'une ni l'autre ne fabrique ni ne vend une cigarette mesurant plus de quatre pouces, et elles ne se proposent pas de le faire. L'argument selon lequel leurs concurrentes jouissent d'un avantage additionnel ne suffit pas à accorder aux requérantes un droit d'action. Les tribunaux n'interviendront que lorsque la loi impose au ministre une obligation absolue de poser un acte particulier qui comporte une obligation juridique envers un individu. En l'espèce, le Ministre n'est responsable que vis-à-vis de la Couronne. L'interprétation par le Ministre n'est qu'une opinion personnelle. Ce dernier, lorsqu'il donne son interprétation, n'est pas une personne «disposant du pouvoir légal de trancher des questions touchant les droits des personnes et ayant le devoir d'agir de façon judiciaire.»

Arrêt approuvé: *Regina c. Commissioners of Customs and Excise* [1970] 1 W.L.R. 450. Distinction faite avec les arrêts: *Landreville c. La Reine* [1973] C.F. 1223; *Woon c. M.N.R.* [1951] R.C.É. 18; *R. c. Electricity Commissioners* [1924] 1 K.B. 171; *Lord Nelson Hotel Ltd. c. City of Halifax* (1973) 33 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 98 et *Thorson c. Le procureur général du Canada* (N<sup>o</sup> 2) [1975] 1 R.C.S. 138.

REQUÊTE.

## COUNSEL:

R. T. Hughes and C. Young for applicants.

G. W. Ainslie, Q.C., for respondent Minister  
of National Revenue. <sup>a</sup>

J. B. Claxton, Q.C., and G. Audet for  
respondent Benson & Hedges.

W. B. Williston, Q.C., R. Lemoyne and R. W.  
Cosman for respondent Macdonald Tobacco  
Inc. <sup>b</sup>

## SOLICITORS:

D. F. Sim, Q.C., Toronto, for applicants.  
Deputy Attorney General of Canada for  
respondent Minister of National Revenue. <sup>c</sup>

Lafleur & Brown, Montreal, for respondent  
Benson & Hedges.

Fasken and Calvin, Toronto, for respondent  
Macdonald Tobacco Inc. <sup>d</sup>

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

HEALD J.: This is an application by notice of  
motion in which the applicants ask for a writ of  
prohibition, a writ of *mandamus*, an injunction  
and a writ of *certiorari* against the respondents,  
the Minister of National Revenue and the Deputy  
Minister of National Revenue for Customs and  
Excise. The other two respondents, at their own  
request, were added as respondents for all purposes  
under the Rules by the order of my brother Gibson  
J. dated July 16, 1975. Details of the relief asked  
for in the notice of motion read as follows:

1. Issuing a writ of prohibition, or giving relief in the nature of  
prohibition, directed against the respondents to prohibit them  
from excluding from the length of cigarettes, as defined in  
section 2 of the Excise Act, as amended by R.S.C. 1970, (1st  
Supp.) c. 15, s. 3, that portion of said length being the length of  
the filter or tip, for the purposes of calculating the number of  
cigarettes upon which duties are to be imposed, levied and  
collected according to section 202 of the Excise Act, R.S.C.  
1970, c. E-12 and the Schedule, Part IV, sections 2 and 3, as  
amended S.C. 1974-75, c. 24, s. 25;

2. Issuing a writ of *mandamus*, or giving relief in the nature of  
*mandamus*, directed against the respondents, to require them to  
include in the length of cigarettes, as defined in section 2 of the  
Excise Act, as amended by R.S.C. 1970, (1st Supp.) c. 15, s. 3,  
that portion of said length being the length of the filter or tip,  
for the purposes of calculating the number of cigarettes upon  
which duties are to be imposed, levied and collected according

## AVOCATS:

R. T. Hughes et C. Young pour les  
requérantes.

G. W. Ainslie, c.r., pour l'intimé le ministre  
du Revenu national.

J. B. Claxton, c.r., et G. Audet pour l'intimée  
Benson & Hedges.

W. B. Williston, c.r., R. Lemoyne et R. W.  
Cosman pour l'intimée Macdonald Tobacco  
Inc.

## PROCUREURS:

D. F. Sim, c.r., Toronto, pour les requérantes.  
Le sous-procureur général du Canada pour  
l'intimé le ministre du Revenu national.

Lafleur & Brown, Montréal, pour l'intimée  
Benson & Hedges.

Fasken et Calvin, Toronto, pour l'intimée  
Macdonald Tobacco Inc. <sup>d</sup>

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

LE JUGE HEALD: Il s'agit d'une demande pré-  
sentée sous forme d'avis de requête par laquelle les  
requérantes cherchent à obtenir contre les intimés,  
le ministre du Revenu national et le sous-ministre  
du Revenu national (Douanes et Accise) un bref  
de prohibition, un bref de *mandamus*, une injon-  
ction et un bref de *certiorari*. Les deux autres  
intimées, sur leur propre demande, ont été ajoutées  
à titre d'intimées à toutes fins en vertu des Règles  
conformément à l'ordonnance de mon collègue le  
juge Gibson, en date du 16 juillet 1975. Les détails  
du redressement recherché au moyen de l'avis de  
requête se lisent comme suit:

[TRANSDUCTION] 1. Émettre un bref de prohibition, ou accorder  
un redressement de même nature, contre les intimés, leur  
interdisant d'exclure de la longueur des cigarettes, telles que les  
définit l'article 2 de la Loi sur l'accise modifié par les S.R.C.  
1970, (1<sup>re</sup> supp.) c. 15, art. 3, la portion de ladite longueur qui  
est la longueur du filtre ou du bout, aux fins de calculer le  
nombre de cigarettes sur lesquelles seront imposés, prélevés et  
perçus les droits d'accise conformément à l'article 202 de la Loi  
sur l'accise, S.R.C. 1970, c. E-12 et à la Partie IV de l'annexe,  
articles 2 et 3, modifiés par les S.C. 1974-75, c. 24, art. 25;

2. Émettre un bref de *mandamus*, ou accorder un redressement  
de même nature, contre les intimés, les enjoignant d'inclure  
dans la longueur des cigarettes, telles que les définit l'article 2  
de la Loi sur l'accise, modifié par S.R.C. 1970, (1<sup>re</sup> supp.) c. 15,  
art. 3, la portion de ladite longueur qui est la longueur du filtre  
ou du bout, aux fins de calculer le nombre de cigarettes sur  
lesquelles seront imposés, prélevés et perçus des droits d'accise

to section 202 of the Excise Act, R.S.C. 1970, c. E-12 and the Schedule, Part IV, sections 2 and 3, as amended S.C. 1974-75, c. 24, s. 25;

3. Issuing an injunction, or giving relief in the nature of an injunction, directed against the respondents to restrain them from excluding from the length of cigarettes as defined in section 2 of the Excise Act, as amended by R.S.C. 1970, (1st Supp.) c. 15, s. 3, that portion of said length being the length of the filter or tip, for the purposes of calculating the number of cigarettes upon which duties are to be imposed, levied and collected according to section 202 of the Excise Act, R.S.C. 1970, c. E-12 and the Schedule, Part IV, sections 2 and 3, as amended S.C. 1974-75, c. 24, s. 25;

4. Issuing a writ of *certiorari*, or granting relief in the nature of *certiorari*, directed against the respondents to quash any decision or purported decision by them, excluding from the length of cigarettes, as defined in section 2 of the Excise Act, as amended by R.S.C. 1970, (1st Supp.) c. 15, s. 3, that portion of said length being the length of the filter or tip, for the purposes of calculating the number of cigarettes upon which duties are to be imposed, levied and collected according to section 202 of the Excise Act, R.S.C. 1970, c. E-12 and the Schedule, Part IV, sections 2 and 3, as amended S.C. 1974-75, c. 24, s. 25; or

At the outset of the hearing, counsel for the respondents made a preliminary objection to the Court's jurisdiction to grant the relief asked for. I heard extensive argument from counsel for all the parties on the question of jurisdiction and at the conclusion of said argument, I reserved my decision thereon.

Under section 202 of the *Excise Act*, R.S.C. 1970, c. E-12, an excise duty is imposed in respect of cigars and tobacco manufactured within Canada. Section 6 of said Act defines both "cigarette" and "manufactured tobacco". Those definitions read as follows:

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

"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;

The principal issue in this motion is whether a cigarette which has a length of less than four inches when a filter fabricated of a material other than of tobacco is excluded from the measurement of its length, has a length of more than four inches when such filter is included in the measurement of its length, is, by virtue of the concluding words of

conformément à l'article 202 de la Loi sur l'accise, S.R.C. 1970, c. E-12 et à la Partie IV de l'annexe, articles 2 et 3, modifiés par les S.C. 1974-75, c. 24, art. 25;

3. Émettre une injonction, ou accorder un redressement de même nature, contre les intimés, leur interdisant d'exclure de la longueur des cigarettes, telles que les définit l'article 2 de la Loi sur l'accise, modifié par les S.R.C. 1970, (1<sup>er</sup> supp.) c. 15, art. 3, la portion de ladite longueur qui est la longueur du filtre ou du bout, aux fins de calculer le nombre de cigarettes sur lesquelles seront imposés, prélevés et perçus des droits d'accise conformément à l'article 202 de la Loi sur l'accise, S.R.C. 1970, c. E-12 et à la Partie IV de l'annexe, articles 2 et 3 modifiés par les S.C. 1974-75, c. 24, art. 25;

4. Émettre un bref de *certiorari*, ou accorder un redressement de même nature, contre les intimés annulant toute décision ou prétendue décision qu'ils auraient prise d'exclure de la longueur des cigarettes, telles que les définit l'article 2 de la Loi sur l'accise, modifié par les S.R.C. 1970, (1<sup>er</sup> supp.) c. 15, art. 3, la portion de ladite longueur qui est la longueur du filtre ou du bout, aux fins de calculer le nombre de cigarettes sur lesquelles seront imposés, prélevés ou perçus des droits d'accise conformément à l'article 202 de la Loi sur l'accise, S.R.C. 1970, c. E-12 et à la Partie IV de l'annexe, articles 2 et 3, modifiés par les S.C. 1974-75, c. 24, art. 25; ou

Au début de l'audience, l'avocat des intimés a présenté une objection préliminaire relativement à la compétence de la Cour à accorder le redressement recherché. La question a été discutée en profondeur par les avocats de toutes les parties et j'ai remis le prononcé de ma décision sur le sujet.

En vertu de l'article 202 de la *Loi sur l'accise*, S.R.C. 1970, c. E-12, les cigares et cigarettes fabriqués au Canada sont assujettis à un droit d'accise. L'article 6 de la Loi définit les mots «cigarette» et «tabac fabriqué». Ces définitions se lisent comme suit:

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

«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.

Le principal point en litige dans cette requête consiste à déterminer si, en vertu de la dernière partie de la définition du mot «cigarette», précitée, une cigarette, dont la longueur est inférieure à quatre pouces sans son filtre fabriqué d'une matière autre que le tabac, et supérieure à quatre pouces avec ledit filtre, doit être considérée comme

the definition of "cigarette" *supra*, to be treated as two cigarettes for the purpose of computing the excise duty levied under section 202 of the Act.

The determination of this issue affects not only cigarettes manufactured in Canada but also cigarettes imported into Canada by virtue of section 21(1)(d) of the *Customs Tariff*, R.S.C. 1970, c. C-41 which provides for an additional customs duty on cigarettes imported into Canada of an amount equal to the amount that would have been imposed under the *Excise Act* had the cigarettes been manufactured in Canada.

The evidence establishes that prior to June of 1975, there were no cigarettes on the market in Canada having an overall length of more than four inches including the filter; that since June of this year, the respondents Benson & Hedges (Canada) Limited and Macdonald Tobacco Inc. have introduced to the Canadian market cigarettes having an overall length of more than four inches including the filter but less than four inches if the filter is excluded.

Apparently officials of the Ministry of National Revenue were requested to review the question as to whether or not the filter should be included in measuring cigarette length having regard to the definitions of "cigarette" and "manufactured tobacco" as contained in section 6 of the Act. Said officials, after considering the problem, and after obtaining legal advice, concluded "that the *Excise Act* should be administered and the duty payable thereunder should be calculated on the basis 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, when the filter was taken into account would exceed four inches." (See affidavit of Howard Perrigo, Assistant Deputy Minister, Excise, Department of National Revenue, Customs & Excise, paragraph 7).

It is this conclusion of which the applicants complain and in respect of which they seek the relief as above set out.

After a consideration of the arguments advanced by all counsel, I have concluded that the Trial Division of this Court does not have jurisdiction to grant the relief asked for in the notice of motion.

deux cigarettes aux fins de calculer les droits d'accise prélevés en vertu de l'article 202 de la Loi.

a La décision qui sera rendue concerne non seulement les cigarettes fabriquées au Canada mais également les cigarettes importées au Canada; en effet l'article 21(1)d) du *Tarif des douanes*, S.R.C. 1970, c. C-41 prévoit l'imposition de droits de douane additionnels sur des cigarettes importées au Canada d'un montant égal au montant qui aurait été imposé en vertu de la *Loi sur l'accise* si les cigarettes avaient été fabriquées au Canada.

c La preuve établit qu'avant juin 1975, aucune cigarette en vente au Canada n'avait une longueur totale supérieure à quatre pouces, filtre inclus; que depuis juin 1975, les intimées Benson & Hedges (Canada) Limited et Macdonald Tobacco Inc. ont mis en vente au Canada des cigarettes mesurant plus de quatre pouces si l'on tient compte du filtre, mais de moins de quatre pouces si on l'exclut.

e Apparemment, on a demandé à des fonctionnaires du ministère du Revenu national d'étudier 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. Après avoir étudié la question et pris conseil d'avocats lesdits fonctionnaires ont conclu [TRADUCTION] «que la *Loi sur l'accise* doit être appliquée et les droits qu'elle impose doivent être calculés en prenant pour acquis d'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». (Voir l'affidavit de Howard Perrigo, sous-ministre adjoint (Accise), ministère du Revenu national, Douanes et Accise, paragraphe 7).

i C'est à cette décision que s'opposent les requérantes et à l'égard de laquelle elles cherchent à obtenir le redressement susmentionné.

j Après avoir pris en considération les arguments qu'ont invoqués les avocats des parties, j'ai conclu que la Division de première instance de cette cour n'a pas compétence pour accorder le redressement réclamé à l'avis de requête.

A ground of objection to the Court's jurisdiction, which is, in my view, fatal to the applicants' motion, is that they have not established a *status* or *locus standi* entitling them to bring the present motion. In order to establish such status, they would have to show that they are aggrieved parties and that they have a proprietary interest in the actions of the Minister and his officials<sup>1</sup>. On the facts here present, the applicants' legal rights remain unimpaired and have not been infringed in any way. The evidence is that neither of the applicants produces or markets a cigarette more than four inches in length so that a change by the Minister's officials in the method of measurement of cigarettes cannot affect them in any way. Nor is there any evidence before me that the applicants contemplate producing or marketing such a product. What the applicants are submitting is that by proposing to allow their competitors (Benson & Hedges (Canada) Limited and Macdonald Tobacco Inc.) to pay excise tax on the basis of the new products being considered one cigarette instead of two (the practical effect of the new method of measurement of cigarette length) said competitors are being given a competitive advantage. Such a position is not, in my view, sufficient to give these applicants the necessary status to make this application. I agree with the statement of counsel for the Attorney General that "Administrative law remedies ought not to be used as part of the weapons in the struggle in the market-place between contending competitors for clientele of the smoking public."

A case with facts somewhat similar to the case at bar is the case of *Regina v. Commissioners of Customs and Excise*<sup>2</sup>. In that case, the statute imposed an excise duty on off-course betting premises, payable by an annual sum or two half-yearly instalments. As a result of difficulties encountered

<sup>1</sup> See for example: *R. v. Ipswich Justices, ex parte Robson* [1971] 2 All E.R. 1395; *Buxton v. M. of Housing* [1960] 3 All E.R. 408; *Orpen v. Roberts* [1925] S.C.R. 364; *Smith v. A. G. of Ontario* [1924] S.C.R. 331 at 337; *Regina v. Guardians of Lewisham Union* [1897] 1 Q.B. 498 at 501; *Re Provincial Board of Health* (1920) 51 D.L.R. 444 at 451 and *Cowan v. C.B.C.* [1966] 2 O.R. 309.

<sup>2</sup> [1970] 1 W.L.R. 450.

L'objection à la compétence de la Cour qui, à mon avis, est fatale aux requérantes, est qu'elles n'ont pu prouver l'existence d'un droit d'intervention leur permettant de soumettre la présente requête. Afin de prouver ce droit, elles devraient établir qu'elles sont lésées et qu'elles ont un intérêt patrimonial dans la décision du Ministre et de ses fonctionnaires<sup>1</sup>. Les faits en cause ne diminuent ni ne portent atteinte en aucune façon aux droits acquis des requérantes. La preuve a établi que ni l'une ni l'autre des requérantes ne fabrique ni ne vend une cigarette mesurant plus de quatre pouces, de sorte que même si les fonctionnaires du Ministre adoptent une nouvelle méthode pour mesurer les cigarettes, elles ne sauraient être concernées. La preuve dont je dispose n'établit pas davantage que les requérantes ont l'intention de fabriquer ou de vendre une cigarette de plus de quatre pouces. Les requérantes allèguent qu'en proposant de permettre à leurs concurrentes (Benson & Hedges (Canada) Limited et Macdonald Tobacco Inc.) de payer des droits d'accise selon le critère voulant que les nouveaux produits soient considérés comme étant une cigarette et non deux (le résultat pratique de la nouvelle méthode utilisée pour mesurer la longueur des cigarettes) lesdites concurrentes jouissent d'un avantage additionnel. A mon avis, une telle situation ne suffit pas à accorder aux requérantes le droit de faire cette demande. Je suis d'accord avec la déclaration de l'avocat du procureur général voulant que [TRADUCTION] «les redressements qu'offre le droit administratif ne doivent pas servir d'armes dans la lutte engagée sur le marché entre des concurrents qui cherchent la clientèle des fumeurs.»

L'affaire *Regina c. Commissioners of Customs and Excise*<sup>2</sup> se rapproche de celle qui nous intéresse. Dans cette affaire, la loi imposait aux bureaux de paris situés à l'extérieur des terrains de course à un droit d'accise, payable soit en un montant global annuel soit en deux paiements

<sup>1</sup> Voir à titre d'exemple: *R. c. Ipswich Justices, ex parte Robson* [1971] 2 All E.R. 1395; *Buxton c. M. of Housing* [1960] 3 All E.R. 408; *Orpen c. Roberts* [1925] R.C.S. 364; *Smith c. P. G. de l'Ontario* [1924] R.C.S. 331, à la page 337; *Regina c. Guardians of Lewisham Union* [1897] 1 Q.B. 498, à la page 501; *Re Provincial Board of Health* (1920) 51 D.L.R. 444 à la page 451 et *Cowan c. S.R.C.* [1966] 2 O.R. 309.

<sup>2</sup> [1970] 1 W.L.R. 450.

by bookmakers in paying the duty, representations were made to the Treasury officials as a result of which, the Commissioners of Customs & Excise stated in press notices that officials were authorized to issue licences on receipt of one month's duty and eleven post-dated cheques. This new procedure was widely adopted by bookmakers. However, two bookmakers who had complied with the Act by paying the tax in two instalments, applied for *mandamus* requiring the Commissioners to enforce the provisions of the Act on the ground that because of the arrangement authorized by the Minister the number of their competitors was greater than it otherwise would have been, and that the terms of the statute were not being complied with regarding the payment of duty. The Court refused the application holding that, although there was no statutory authority for the Minister's action, yet, since the applicants were not seeking to enforce a specific right or duty owed to them, nor had they any interest over and above that of the community, and the ulterior motive of putting people out of business was not such an interest, they had not shown a degree of interest sufficient to support their applications. Lord Parker C.J. said at page 455 of the judgment:

Accordingly, so far as I am concerned, the only and real point as I see it in this case is whether it can be said that the applicants have the necessary interest. In regard to *mandamus*, this has always been dealt with on a very strict basis, and in *Reg. v. Lewisham Union Guardians* (1897) 1 Q.B. 498, it was stated by Wright J., who was an authority on these matters, at p. 500:

Certainly, so long as I have had anything to do with applications for a *mandamus* I have always understood that the applicant, in order to entitle himself to a *mandamus*, must first of all show that he has a legal specific right to ask for the interference of the court.

Quite clearly the applicants have no such specific right as individuals. They are not complaining that a licence was not issued to them. They are not complaining that they were not offered the same terms as other bookmakers in regard to monthly payments. They are not seeking to enforce any specific right or, put another way, any specific duty owed to them.

Applicants' counsel urged upon me in this

semestriels. Certains bookmakers, ayant éprouvé des difficultés à payer les droits, ont fait des observations aux fonctionnaires du Trésor et, finalement, les commissaires des Douanes et de l'Accise ont déclaré par avis publiés dans les journaux que les fonctionnaires avaient le droit de délivrer des permis sur réception du droit d'accise pour un mois et de onze chèques postdatés. Cette nouvelle façon de procéder fut très populaire auprès des bookmakers. Cependant, deux bookmakers qui s'étaient conformés aux dispositions de la Loi et avaient acquitté les droits d'accise en deux paiements semestriels ont cherché à obtenir un *mandamus* enjoignant les Commissaires d'appliquer les dispositions de la Loi, arguant qu'à cause de l'arrangement sanctionné par le Ministre, le nombre de leurs concurrents était plus élevé qu'il ne l'eût été autrement, et qu'on ne se conformait pas aux dispositions de la loi concernant le paiement des droits d'accise. Tout en admettant que rien dans la loi n'autorisait le Ministre à sanctionner ledit arrangement, la Cour a rejeté la requête et déclaré que les requérants n'avaient pas démontré un intérêt suffisant justifiant leur demande puisqu'ils ne réclamaient pas l'exercice ou l'exécution d'un droit ou d'un devoir particulier auquel ils auraient eu droit et qu'ils n'avaient aucun intérêt supérieur à celui du public en général, le motif secret d'éliminer des concurrents n'étant pas admissible. A la page 455 de son jugement, le juge en chef, lord Parker, a dit ce qui suit:

[TRADUCTION] Par conséquent, quant à moi, la seule question en l'espèce est celle de savoir si les requérants ont un intérêt suffisant. En ce qui concerne le *mandamus*, on a toujours usé d'une grande retenue et dans l'affaire *Reg. c. Lewisham Union Guardians* (1897) 1 Q.B. 498, le juge Wright, qui était une autorité en la matière, a déclaré à la p. 500:

Lorsqu'il s'est agi d'accorder un *mandamus*, j'ai toujours été d'avis que le requérant, pour y avoir droit, devait d'abord démontrer l'existence d'un droit particulier l'autorisant à demander l'intervention de la Cour.

Il est évident que les requérants, en tant qu'individus, n'ont pas un tel droit particulier. Ils ne prétendent pas qu'un permis ne leur a pas été délivré, ni qu'on ne leur a pas offert les mêmes facilités qu'aux autres bookmakers en ce qui concerne les paiements mensuels. Ils ne réclament l'exécution d'aucun droit ou, en d'autres termes, d'aucun devoir particulier auquel ils auraient droit.

A ce sujet, les avocats des requérantes m'ont

regard, the *City of Halifax*<sup>3</sup> case and the *Thorson*<sup>4</sup> case. Both of these cases are, in my view, clearly distinguishable from the case at bar. The *City of Halifax* case (*supra*) involved a re-zoning of property owned by a third party from residential to commercial in order to enable said third party to construct a 17-storey hotel thereon. The appellant owned adjacent residential property and a hotel situated diagonally across from the lands owned by the third party. The appellant in that case was held entitled to bring an action because its interests were materially affected by the application to re-zone. In the case at bar, the applicants' legal rights and proprietary interests are not affected in any way.

The *Thorson* case (*supra*) is likewise distinguishable. The question for determination in that case was whether a person who seeks to challenge the constitutional validity of an Act of Parliament has standing as a taxpayer to bring such an action, said question being answered in the affirmative by a majority of the Court. However, the majority decision seems to be restricted so as to not apply to legislation that is regulatory in nature but applies to legislation that is declaratory and directory, creating no offences and imposing no penalties. Thus the *Thorson* decision clearly does not apply to a statute like the *Excise Act* which is regulatory in nature and which does create offences and impose penalties.

I have the further view that, quite apart from the failure of the applicants to establish status, the Court is without jurisdiction to deal with subject motion for other reasons. There is ample authority for the proposition that when a Minister of the Crown is performing his duties as a servant or agent of the Crown and where Parliament has not imposed upon the Minister a specific duty toward a citizen, the remedy for failure to perform the duty does not lie with the Courts. The Courts will intervene only in cases where the legislation imposes upon a Minister a peremptory duty to do a particular act which entails a legal duty toward an individual. In such a case the Minister is not

<sup>3</sup> *Lord Nelson Hotel Ltd. v. City of Halifax* (1973) 33 D.L.R. (3d) 98.

<sup>4</sup> *Thorson v. Attorney General of Canada* (No. 2) [1975] 1 S.C.R. 138.

vivement prié d'étudier les affaires *City of Halifax*<sup>3</sup> et *Thorson*<sup>4</sup>. Ces deux affaires, selon moi, sont différentes de celle en cause. Dans l'affaire *City of Halifax* précitée, il était question de modifier des règlements relatifs au zonage afin de permettre à une tierce personne de construire sur son terrain, situé dans une zone résidentielle, un hôtel de 17 étages. La requérante possédait une propriété résidentielle contiguë aux terrains de la tierce personne et un hôtel situé en biais. Dans cette dernière affaire, on a reconnu que l'appelante avait le droit d'actionner parce que la demande relative au zonage portait matériellement atteinte à ses intérêts. En l'espèce, les droits acquis et les intérêts patrimoniaux des requérantes ne sont attaqués en aucune façon.

L'affaire *Thorson*, précitée, est également différente de celle en cause. Dans cette affaire, il fallait établir si une personne qui veut contester la validité constitutionnelle d'une loi du Parlement peut intenter une action à cet égard à titre de contribuable. La Cour, à la majorité, s'est prononcée par l'affirmative. Cependant, la décision majoritaire semble ne pas s'appliquer à une loi conférant un pouvoir de réglementation mais ne viser que les lois déclaratoires et celles qui établissent des principes directeurs, dont il ne résulte ni infraction ni sanction. Par conséquent, il est clair que l'affaire *Thorson* ne s'applique pas à une loi comme la *Loi sur l'accise* qui confère un pouvoir de réglementation et qui crée des infractions et impose des sanctions.

Je crois également qu'indépendamment de cette impuissance des requérantes à prouver leur droit d'action, la Cour n'est pas compétente à examiner la présente requête pour d'autres raisons. Selon la jurisprudence, il semble que lorsqu'un ministre agit à titre de préposé ou mandataire de la Couronne et que le Parlement ne lui a pas imposé une obligation particulière envers un citoyen, il ne peut être poursuivi pour manquement à l'exécution d'une obligation. Les tribunaux n'interviendront que lorsque la loi impose au ministre une obligation absolue de poser un acte particulier qui comporte une obligation juridique envers un individu. Dans un tel cas, le ministre est responsable vis-à-

<sup>3</sup> *Lord Nelson Hotel Ltd. c. City of Halifax* (1973) 33 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 98.

<sup>4</sup> *Thorson c. Le procureur général du Canada* (N<sup>o</sup> 2) [1975] 1 R.C.S. 138.

accountable to the Crown but to the individual to whom the legal duty is owed<sup>5</sup>.

In the case at bar, by section 4 of the *Department of National Revenue Act*, R.S.C. 1970, c. N-15 and by the Schedule to said Act, the Minister of National Revenue is charged with responsibility in respect of the collection of excise duty. Section 202 of the *Excise Act* provides for excise tax on "manufactured tobacco" which, by the definition contained in section 6 of the *Excise Act* includes cigarettes. However, I see nothing in either statute which imposes upon the Minister any duty toward any particular person or class of persons, other than toward the Crown. Applicants' counsel pointed to section 42(1)<sup>6</sup> of the *Excise Act* as imposing an obligation to collect the largest amount of duty possible. However, any obligation imposed by section 42(1) is an obligation toward the Crown, and not toward any particular person or class of persons. My other comment concerning section 42(1) is that when taken in context, it clearly refers only to the mechanical act of calculating and computing duty. The subsection says that when two or more methods for determining the amount of duty payable are provided for, the method yielding the greatest amount of duty shall be used. What we have in the case at bar is a case of two conflicting interpretations of the definition of "cigarettes" as contained in section 6 of the Act. To read into section 42(1) of the Act a duty imposed on the Minister and his officials to interpret the word "cigarettes" in a manner which will result in the collection of more excise tax (and by implication inviting him to ignore the usual rules and aids to statutory interpretation) would, in my view, result in a distortion of the plain meaning of said section 42(1).

<sup>5</sup> See for example: *The Queen v. Secretary of State for War* [1891] 2 Q.B. 326 at 338; *The Queen v. Lord Commissioners of the Treasury* (1871-72) 7 Q.B. 387 and *Regina v. Minister of Natural Resources* [1973] 1 W.W.R. 193.

<sup>6</sup> 42. (1) The amount of duty shall be calculated on the measurements, weights, accounts, statements and returns, taken, kept or made, as herein provided, subject to correction and approval by the collector or other officer thereunto duly authorized; and when two or more methods for determining quantities or the amount of duty to be paid are provided for, the method that yields the largest quantity or the greatest amount of duty shall be the standard.

vis de l'individu faisant l'objet de l'obligation et non vis-à-vis de la Couronne<sup>5</sup>.

En l'espèce, conformément à l'article 4 de la *Loi sur le ministère du Revenu national*, S.R.C. 1970, c. N-15 et à l'annexe de ladite loi, le ministre du Revenu national est responsable de la perception des droits d'accise. L'article 202 de la *Loi sur l'accise* prévoit l'imposition de droits d'accise sur le «tabac fabriqué» qui, selon la définition contenue à l'article 6 de la *Loi sur l'accise*, inclut les cigarettes. Cependant, rien dans les deux lois susmentionnées n'impose au Ministre une obligation envers un individu ou une catégorie de personnes en particulier, si ce n'est envers la Couronne. Les avocats des requérantes ont allégué que l'article 42(1)<sup>6</sup> de la *Loi sur l'accise* impose l'obligation de percevoir la plus grande somme de droits possible. Cependant, toute obligation découlant de l'article 42(1) existe vis-à-vis de la Couronne et non vis-à-vis d'un individu ou d'une catégorie de personnes en particulier. En ce qui concerne l'article 42(1), j'ajouterai que lorsqu'on s'en tient au contexte, il ne vise clairement que le calcul même des droits. Le paragraphe dit que lorsqu'il y a deux ou plusieurs méthodes pour constater le montant des droits à acquitter, il faut utiliser la méthode qui produit la plus grande somme de droits. En l'espèce, nous sommes en présence de deux interprétations opposées de la définition du mot «cigarette» ainsi qu'on la trouve à l'article 6 de la Loi. A mon avis, conclure que le Ministre et ses fonctionnaires sont tenus d'interpréter le mot «cigarette» de sorte que la perception des droits d'accise soit plus considérable (et implicitement, de l'inciter à ne pas tenir compte des règles et des critères habituels de l'interprétation) serait fausser le sens de l'article 42(1).

<sup>5</sup> Voir à titre d'exemple: *La Reine c. Secretary of State for War* [1891] 2 Q.B. 326, à la page 338; *La Reine c. Lord Commissioners of the Treasury* (1871-72) 7 Q.B. 387 et *Regina c. Minister of Natural Resources* [1973] 1 W.W.R. 193.

<sup>6</sup> 42. (1) Le montant des droits est calculé d'après les mesurages, pesages, comptes, états et rapports faits ou tenus ainsi que le prescrit la présente loi, sauf rectification et approbation par le receveur ou autre préposé dûment autorisé à le faire; et lorsqu'il y a deux ou plusieurs méthodes pour constater les quantités ou le montant des droits à acquitter, la méthode qui produit la plus grande quantité ou la plus grande somme de droits doit servir de règle.



For the foregoing reasons, I have concluded that *mandamus* will not lie on the facts here present. If *mandamus* does not lie, it is even clearer that the remedy of injunction is not available to the applicants<sup>7</sup>.

Turning now to *certiorari*. *Certiorari* lies only to quash something which is a determination or a decision<sup>8</sup>. In the case at bar, the interpretation or proposed interpretation by the Minister and his officials of section 6 of the *Excise Act* is nothing more than his personal opinion as to the meaning of the statute and is thus similar to the "ruling" discussed by Cameron J. in *Woon v. M.N.R.*<sup>9</sup>.

Furthermore, neither *certiorari* or prohibition will lie on the facts of the present case since the Minister, in the course of his interpretation of a provision of the *Excise Act* is not a person "having legal authority to determine questions affecting the rights of subjects and having the duty to act judicially" (per Lord Atkin L.J. in *R. v. Electricity Commissioners* [1924] 1 K.B. 171)<sup>10</sup>.

For the foregoing reasons, applicants' motion is dismissed with costs.

<sup>7</sup> See: S. A. DeSmith—*Judicial Review of Administrative Action*, 2nd Edition at pages 461 and 462.

<sup>8</sup> Per Pratte J. in *Landreville v. The Queen* [1973] F.C. 1223 at page 1227.

<sup>9</sup> [1951] Ex.C.R. 18 at 27. See also: *In re Danmor Shoe Co. Ltd.* [1974] 1 F.C. 22.

<sup>10</sup> See also: *Re Low* [1967] 1 O.R. 135; *R. v. Board of Broadcast Governors ex parte Swift Current Telecasting Co.* [1962] O.R. 657; *R. v. Statutory Visitor to St. Lawrence Hospital* [1953] 2 All E.R. 766 and *R. v. Ontario Labour Relations Board* (1966) 57 D.L.R. (2d) 521 at page 530.

Pour les raisons que j'ai énoncées, j'ai conclu que les faits en cause ne justifient pas la délivrance d'un bref de *mandamus*. Si elles ne peuvent obtenir un *mandamus*, il est encore plus évident que les requérantes ne peuvent demander une injonction<sup>7</sup>.

Venons-en au bref de *certiorari*. Un tel bref ne peut être accordé que pour annuler une décision ou une mesure analogue<sup>8</sup>. En l'espèce, l'interprétation ou l'interprétation suggérée par le Ministre et ses fonctionnaires de l'article 6 de la *Loi sur l'accise* n'est rien de plus qu'une opinion personnelle sur le sens de la Loi et partant, est semblable à la «décision» examinée par le juge Cameron dans l'affaire *Woon c. M.N.R.*<sup>9</sup>.

De plus, ni un bref de *certiorari* ni un bref de prohibition ne peuvent être délivrés vu les faits en cause puisque le Ministre, lorsqu'il interprète une disposition de la *Loi sur l'accise*, n'est pas une personne [TRADUCTION] "disposant du pouvoir légal de trancher des questions touchant les droits des personnes et ayant le devoir d'agir de façon judiciaire" (le lord juge Atkin dans l'affaire *R. c. Electricity Commissioners* [1924] 1 K.B. 171)<sup>10</sup>.

Pour ces motifs, la requête est rejetée avec dépens.

<sup>7</sup> Voir: S. A. DeSmith—*Judicial Review of Administrative Action*, 2<sup>e</sup> édition aux pages 461 et 462.

<sup>8</sup> Le juge Pratte dans l'affaire *Landreville c. La Reine* [1973] C.F. 1223 à la page 1227.

<sup>9</sup> [1951] R.C.É. 18, à la page 27. Voir également: *In re Danmor Shoe Co. Ltd.* [1974] 1 C.F. 22.

<sup>10</sup> Voir également *Re Low* [1967] 1 O.R. 135; *R. c. Board of Broadcast Governors ex parte Swift Current Telecasting Co.* [1962] O.R. 657; *R. c. Statutory Visitor to St. Lawrence Hospital* [1953] 2 All E.R. 766 et *R. c. Ontario Labour Relations Board* (1966) 57 D.L.R. (2<sup>e</sup>) 521, à la page 530.

h