

T-1416-88

T-1416-88

Rothmans, Benson & Hedges Inc. (Plaintiff)**Rothmans, Benson & Hedges Inc. (demanderesse)**

v.

a c.

Attorney General of Canada (Defendant)**Procureur général du Canada (défendeur)****INDEXED AS: ROTHMANS, BENSON & HEDGES INC. v. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (T.D.)****RÉPERTORIÉ: ROTHMANS, BENSON & HEDGES INC. c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (1^{re} INST.)**

Trial Division, Rouleau J.—Toronto, April 7; Ottawa, May 19, 1989.

Section de première instance, juge Rouleau—Toronto, 7 avril; Ottawa, 19 mai 1989.

Practice — Parties — Intervention — Canadian Cancer Society seeking to intervene in action attacking constitutionality of legislation prohibiting advertising of tobacco products — As no express provision in Federal Court Rules for intervention, necessary to look to practice in provincial courts — Ontario Rules permitting intervention of nonparty claiming interest in subject-matter of proceeding, provided no delay or prejudice — "Interest" broadly interpreted in constitutional matters — Criteria justifying intervention — Objection that addition of party lengthening proceeding rejected — Intervention of party with special knowledge and expertise permitted to give courts different perspective on issue, particularly where first-time Charter arguments involved — Nature of issue and likelihood of useful contribution by applicant to resolution of action without prejudice to parties key considerations — Application allowed.

Pratique — Parties — Intervention — La Société canadienne du cancer demande d'intervenir dans une action contestant la constitutionnalité de la loi qui interdit la publicité des produits du tabac — Comme les Règles de la Cour fédérale ne contiennent aucune disposition réglant spécifiquement l'intervention, il est nécessaire d'examiner la pratique suivie à cet égard par les tribunaux provinciaux — Les Règles de l'Ontario autorisent l'intervention d'une personne qui n'est pas partie à une instance et qui prétend avoir un intérêt dans ce qui fait l'objet de l'instance, pourvu que cette intervention n'entraîne pas de retard ou de préjudice — Interprétation libérale du terme «intérêt» en matière constitutionnelle — Énoncé des critères autorisant l'intervention — L'objection suivant laquelle l'adjonction d'une partie prolongerait l'instance est rejetée — L'intervention de parties possédant des connaissances et une compétence particulières a été autorisée pour fournir à la Cour une optique différente au sujet des questions soulevées, spécialement lorsque des arguments fondés sur la Charte se trouvaient invoqués pour la première fois — La nature de la question en jeu et la possibilité que la requérante contribue utilement au règlement de l'action sans que les parties ne subissent de préjudice constituent des considérations clés — Demande accueillie.

This was an application by the Canadian Cancer Society to intervene in an action attacking the constitutionality of the *Tobacco Products Control Act*, which prohibits the advertising of tobacco products in Canada. The Society's primary object is cancer research and education of the public. It contended that it had special knowledge and expertise relating cancer to the consumption of tobacco products and that it had sources of information which may not have been available to the other parties. It also argued that it had a special interest with respect to the issues, and that its overall capacity to collect, comment upon and analyze all the data related to cancer, tobacco products and the advertising of those products would be helpful to the Court. The plaintiff opposed the application on the grounds that extensive hearings had been held prior to passage of the legislation, and that any information which the Society may have is in the public domain. Finally, it was argued that the applicant would be putting forward the same evidence and arguments as the Attorney General, thus unnecessarily protracting the proceedings.

La Cour est saisie d'une demande présentée par la Société canadienne du cancer pour être autorisée à intervenir dans une action contestant la constitutionnalité de la *Loi réglementant les produits du tabac*, qui interdit la publicité en faveur des produits du tabac au Canada. La Société s'intéresse d'abord à la recherche sur le cancer et à l'instruction du public. Elle prétend posséder des connaissances et une expertise spéciales au sujet du lien entre le cancer et la consommation de produits du tabac, et elle fait valoir qu'elle a des sources d'information auxquelles les autres parties risquent de ne pas avoir accès. Elle soutient également qu'elle a un intérêt spécial dans les questions en litige, et que sa capacité de recueillir, de commenter et d'analyser toutes les données relatives au cancer, à la consommation des produits du tabac et à la publicité relative à ces produits serait utile à la Cour. La demanderesse s'oppose à la demande aux motifs que des audiences tenues avant l'adoption de la Loi ont permis d'en examiner tous les aspects et que tous les renseignements pouvant être détenus par la Société font partie du domaine public. Finalement, il a été soutenu que la requérante ferait valoir les mêmes éléments de preuve et les mêmes arguments que le procureur général, ce qui aurait pour effet de prolonger inutilement l'instance.

Held, the application should be allowed.*Jugement*: la demande devrait être accueillie.

As there is no Federal Court Rule expressly permitting intervention, Rule 5 allows the Court to determine its practice and procedure by analogy to other provisions of the *Federal Court Rules* or to the practice and procedure for similar proceedings in provincial courts. The Ontario *Rules of Civil Procedure* permit the intervention of a nonparty who claims an interest in the subject-matter of the proceeding, provided this will not delay or prejudice the proceedings. The "interest" required has been widely interpreted, particularly where Charter and other constitutional issues have been raised. Recent cases have outlined several criteria to be considered in an application for intervention, but generally the interest required to intervene in public interest litigation has been recognized in an organization which is genuinely interested in, and possesses special knowledge and expertise related to, the issues. The objection that the addition of a party would lengthen the proceedings was rejected in that courts are familiar with lengthy and complex litigation including a multiplicity of parties. Also, even though one of the parties may be able to adequately defend a certain public interest, the intervention of parties with special knowledge and expertise has been permitted to place the issue in a slightly different perspective which would assist the court, particularly when first-time Charter arguments are involved. Interventions by persons or groups having no direct interest in the outcome, but who possess an interest in the public law issues have also been allowed. The key considerations are the nature of the issue, and the likelihood of the applicant being able to make a useful contribution to the resolution of the action without causing injustice to the immediate parties.

Applying the above principles, the applicant should be allowed to intervene as it has a genuine interest in the issues and could assist the Court by putting the issues in a different perspective as it has special knowledge and expertise relating to the public interest questions. The application should also be allowed to offset any public perception that the interests of justice are not being served because of possible political influence being asserted by the tobacco industry.

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.).
- Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34, ss. 246.6 (as enacted by S.C. 1980-81-82-83, c. 125, s. 19), 246.7 (as enacted *idem*).
- Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663, R. 5.
- Rules of Civil Procedure*, O. Reg. 560/84, RR. 13.01,

Aucune règle de la Cour fédérale ne permettant spécifiquement l'intervention, la Règle 5 autorise la Cour à déterminer la pratique et la procédure à suivre à cet égard par analogie avec les autres dispositions des *Règles de la Cour fédérale* ou avec la pratique et la procédure en vigueur pour des procédures semblables devant des tribunaux provinciaux. Les *Rules of Civil Procedure* de l'Ontario permettent l'intervention d'une personne qui n'est pas partie à l'instance et qui prétend avoir un intérêt dans ce qui fait l'objet de l'instance, pourvu que cette intervention ne risque pas de retarder le déroulement des procédures ou de nuire à celui-ci. L'«intérêt» requis à cet égard a été interprété de façon libérale, particulièrement lorsque les questions soulevées avaient trait à la Charte ou concernaient autrement la Constitution. Des décisions récentes ont décrit plusieurs critères dont l'examen est nécessaire dans le cadre d'une demande d'intervention, mais, en règle générale, 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. L'objection suivant laquelle l'adjonction d'une partie prolongerait l'instance est rejetée au motif que les tribunaux ont appris à faire face à des situations complexes comportant une multitude de parties. De plus, même dans les cas où l'une des parties pouvait être apte à défendre adéquatement un certain intérêt public, l'intervention d'un requérant possédant des connaissances et une compétence particulières au sujet des questions en litige a été autorisée afin que celles-ci puissent être abordées dans une optique légèrement différente de celle de cette partie, ce qui pouvait aider la Cour, particulièrement lorsque des arguments relatifs à la Charte étaient invoqués pour la première fois. Ont également été accueillies des interventions demandées par des personnes ou des groupes qui n'avaient aucun intérêt direct dans l'issue du litige mais qui avaient un intérêt dans les aspects de l'affaire qui concernaient le droit public. Les considérations clés sont la nature de la question en jeu et la possibilité que la requérante contribue utilement au règlement sans que les parties immédiates soient victimes d'injustice.

Appliquant les principes qui précèdent, la Cour décide que la requérante devrait avoir le droit d'intervenir puisqu'elle possède un intérêt véritable dans les questions en litige et qu'elle pourrait aider la Cour à aborder les questions soulevées dans une perspective différente grâce aux connaissances et à la compétence particulières qu'elle détient relativement aux aspects de l'intérêt public qui sont en jeu. La demande devrait également être accueillie pour que le public ne pense pas que les pressions politiques exercées par l'industrie du tabac entravent les intérêts de la justice.

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.).
- Code criminel*, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 246.6 (édicte par S.C. 1980-81-82-83, chap. 125, art. 19), 246.7 (édicte, *idem*).
- Loi réglementant les produits du tabac*, L.C. 1988, chap. 20.

13.02 (as am. by O. Reg. 221/86, s. 1).
Tobacco Products Control Act, S.C. 1988, c. 20.

Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règle 5.
Rules of Civil Procedure, O. Reg. 560/84, Règles 13.01,
 13.02 (mod. par O. Reg. 221/86, art. 1).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

R. v. Seaboyer (1986), 50 C.R. (3d) 395 (Ont. C.A.); *Re Schofield and Minister of Consumer and Commercial Relations* (1980), 112 D.L.R. (3d) 132; 28 O.R. (2d) 764; 19 C.P.C. 245 (C.A.); *G.T.V. Limousine Inc. v. Service de Limousine Murray Hill Ltée*, [1988] R.J.Q. 1615 (C.A.).

COUNSEL:

Edward P. Belobaba and *P. Lukasiewicz* for plaintiff.
Karl Delwaide and *Andre T. Mecs* for proposed intervenor.
Paul J. Evraire, Q.C. for defendant.

SOLICITORS:

Gowling & Henderson, Toronto, for plaintiff.
Deputy Attorney General of Canada for defendant.

The following are the reasons for order rendered in English by

ROULEAU J.: This is an application brought by the Canadian Cancer Society ("Society") seeking an order allowing it to intervene and participate in the action. The issue relates to an attack by the plaintiff on the constitutional validity of the *Tobacco Products Control Act*, S.C. 1988, c. 20 which prohibits the advertising of tobacco products in Canada.

The plaintiff, Rothmans, Benson & Hedges Inc., initiated this action by way of statement of claim filed on July 20, 1988 and amended on October 24, 1988.

The Canadian Cancer Society is described as the largest charitable organization dedicated to public health in Canada. As recently as 1987 it was made up of approximately 350,000 active volunteer members who were responsible for the raising of some \$50,000,000 annually, which money was primarily directed to health and related fields. The Society's primary object is cancer research; it is also involved in the distribution of

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

R. v. Seaboyer (1986), 50 C.R. (3d) 395 (C.A. Ont.); *Re Schofield and Minister of Consumer and Commercial Relations* (1980), 112 D.L.R. (3d) 132; 28 O.R. (2d) 764; 19 C.P.C. 245 (C.A.); *G.T.V. Limousine Inc. c. Service de Limousine Murray Hill Ltée*, [1988] R.J.Q. 1615 (C.A.).

AVOCATS:

Edward P. Belobaba et *P. Lukasiewicz* pour la demanderesse.
Karl Delwaide et *Andre T. Mecs* pour l'intervenante éventuelle.
Paul J. Evraire, c.r. pour le défendeur.

PROCUREURS:

Gowling & Henderson, Toronto, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

LE JUGE ROULEAU: La Cour est saisie d'une demande présentée par la Société canadienne du cancer (la Société) en vue d'obtenir une ordonnance l'autorisant à intervenir dans l'action. La demanderesse conteste la constitutionnalité de la *Loi réglementant les produits du tabac*, L.C. 1988, chap. 20, qui interdit la publicité en faveur des produits du tabac au Canada.

La demanderesse, Rothmans, Benson & Hedges Inc., a engagé la présente action en produisant une déclaration le 20 juillet 1988, qu'elle a modifiée le 24 octobre 1988.

La Société canadienne du cancer est considérée comme le plus important organisme de charité voué à la protection de la santé publique au Canada. En 1987, elle était constituée de quelque 350 000 bénévoles actifs qui ont recueilli environ 50 000 000 \$ durant l'année; cet argent a permis de financer des activités, principalement dans le domaine de la santé et dans des domaines connexes. La Société s'intéresse d'abord et avant tout

scientific papers as well as pamphlets for the purpose of enlightening the general public of the dangers of the disease. For more than 50 years this organization has been the driving force investigating causes as well as cures. In the pursuit of its objectives, and, with the endorsement of the medical scientific community, it has been instrumental in establishing a correlation between the use of tobacco products and the incidence of cancer; its persistence has been the vehicle that generated public awareness of the danger of tobacco products. As a result of the Society's leadership and inspiration, the research results and the assembling of scientific data gathered from throughout the world, it has provided the authorities and its public health officials with the necessary or required evidence to press the government into adopting the legislation which is complained of in this action.

The applicant maintains that the constitutional facts underlying the plaintiff's amended statement of claim that will be adduced in evidence, analyzed and discussed before the Court are essentially related to health issues. It has special knowledge and expertise relating cancer to the consumption of tobacco products. It further contends that it has sources of information in this matter to which the other parties in the litigation may not have access.

The Canadian Cancer Society urges upon this Court that it has a "special interest" with respect to the issues raised in the litigation. That knowledge and expertise and the overall capacity of the applicant to collect, comment upon and analyze all the data related to cancer, tobacco products and the advertising of those products, would be helpful to this Court in the resolution of the litigation now before it. It is their opinion that it meets all the criteria set out in the jurisprudence which apply in cases where parties seek to be allowed to intervene.

The plaintiff, Rothmans, Benson & Hedges Inc., opposes the application for standing. It argues that prior to the promulgation of the *Tobacco Products Control Act*, the Legislative Committee of the

à la recherche sur le cancer; elle distribue aussi des documents scientifiques ainsi que des dépliants destinés à renseigner le grand public sur les dangers de cette maladie. Depuis plus de 50 ans, cet organisme poursuit sans relâche ses travaux de recherche sur les causes du cancer, ainsi que sur les remèdes. Dans le cadre de ses travaux et avec l'appui de la communauté scientifique médicale, elle a contribué à établir un lien entre la consommation des produits du tabac et la survenance du cancer. À force de persévérance, elle est arrivée à sensibiliser l'opinion publique aux dangers liés à la consommation de produits du tabac. Grâce à son esprit d'initiative et à son enthousiasme, de même qu'aux résultats de ses travaux de recherche et aux données scientifiques provenant du monde entier qu'elle a recueillies, elle a pu mettre à la disposition des autorités et des responsables de la santé publique les moyens nécessaires pour persuader le gouvernement d'adopter la loi dont la demanderesse conteste la validité.

La requérante soutient que les questions d'ordre constitutionnel qui sous-tendent la déclaration modifiée de la demanderesse et qui seront présentées comme preuve, analysées et débattues devant la Cour ont principalement trait à la santé. La requérante possède des connaissances et une expertise spéciales au sujet du lien entre le cancer et la consommation de produits du tabac. Elle fait de plus valoir qu'elle a des sources d'information sur cette question auxquelles les autres parties au litige pourraient ne pas avoir accès.

La Société canadienne du cancer insiste auprès de cette Cour pour dire qu'elle a un «intérêt spécial» dans les questions que soulève le litige. À son avis, ses connaissances et sa compétence, de même que sa capacité de recueillir, de commenter et d'analyser des données relatives au cancer, à la consommation de produits du tabac et à la publicité relative à ces produits aideront cette Cour à régler le litige dont elle est saisie. La requérante estime répondre à tous les critères énoncés dans la jurisprudence, qui s'appliquent aux instances dans lesquelles des parties souhaitent obtenir la permission d'intervenir.

La demanderesse prétend que la requérante n'a pas qualité pour agir. Elle rappelle qu'avant l'adoption de la *Loi réglementant les produits du tabac*, le Comité législatif de la Chambre des

House of Commons and the Standing Senate Committee on Social Affairs and Technology held extensive hearings into all aspects of the proposed legislation. In the course of those hearings, the committees received written representations and heard evidence from numerous groups both in favour of and opposed to the legislation, including the applicant; that studies commissioned by the Cancer Society relevant to the advertising of tobacco products are all in the public domain; that no new studies relating directly to tobacco consumption and advertising have been initiated nor is it in possession of any document, report or study relating to the alleged relationship between the consumption of tobacco products and advertising that is not either in the public domain or accessible to anyone who might require it.

Finally, the plaintiff argues that the applicant's motion should be denied on the grounds that it is seeking to uphold the constitutionality of the *Tobacco Products Control Act* by means of the same evidence and arguments as those which will be put forward by the defendant, the Attorney General of Canada. Their intervention would unnecessarily lengthen the proceeding and it is open to the applicant to cooperate fully with the defendant by providing *viva voce* as well as documentary evidence in order to assist in providing the courts with full disclosure of all facts which may be necessary to decide the ultimate issue.

There is no Federal Court Rule explicitly permitting intervention in proceedings in the Trial Division. In the absence of a rule or provision providing for a particular matter, Rule 5 allows the Court to determine its practice and procedure by analogy to other provisions of the *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663] or to the practice and procedure for similar proceedings in the courts of "that province to which the subject matter of the proceedings most particularly relates".

Rule 13.01 of the Ontario *Rules of Civil Procedure* [O. Reg. 560/84] permits a person not a party to the proceedings who claims "an interest in

communes et le Comité sénatorial permanent des affaires sociales et de la technologie ont tenu des audiences au cours desquelles tous les aspects de la loi ont été examinés. Dans le cadre de ces audiences, les deux comités ont reçu des mémoires et ont entendu les témoignages de nombreux groupements, y compris la requérante, qui appuyaient la Loi ou s'y opposaient. Elle ajoute que les études commandées par la Société canadienne du cancer sur la publicité relative aux produits du tabac font toutes partie du domaine public; que la requérante n'a entrepris aucune étude inédite ayant directement trait à la consommation des produits du tabac et à la publicité, et qu'elle n'est en possession d'aucun document, rapport ou étude portant sur le lien qui existerait entre la consommation de produits du tabac et la publicité, qui ne ferait pas partie du domaine public ou dont on ne pourrait obtenir copie.

En dernier lieu, la demanderesse prétend qu'il faut rejeter la requête parce que la Société utilisera les mêmes éléments de preuve et les mêmes arguments que le défendeur, c'est-à-dire le procureur général du Canada, pour convaincre la Cour de la constitutionnalité de la *Loi réglementant les produits du tabac*. Son intervention prolongera inutilement l'instance et la requérante pourrait tout aussi bien collaborer avec le défendeur en lui soumettant des éléments de preuve tant verbale qu'écrite, de façon à ce que la Cour puisse prendre connaissance de tous les faits dont elle pourrait avoir besoin pour rendre sa décision.

Il n'y a aucune règle de la Cour fédérale qui autorise spécifiquement une personne à intervenir dans une poursuite intentée devant la Section de première instance. Lorsque se pose une question qui n'est pas visée par une disposition d'une loi ni par une règle de la Cour, la Règle 5 autorise la Cour à déterminer la pratique et la procédure à suivre pour cette question par analogie avec les autres dispositions des *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., chap. 663] ou avec la pratique et la procédure en vigueur pour des procédures semblables devant les tribunaux «de la province à laquelle se rapporte plus particulièrement l'objet des procédures».

Aux termes de la Règle 13.01 des *Rules of Civil Procedure* [O. Reg. 560/84] de l'Ontario, une personne qui n'est pas partie à l'instance et qui

the subject matter of the proceeding” to move for leave to intervene as an added party. The rule requires of the Court to consider “whether the intervention will unduly delay or prejudice the determination of the rights of the parties to the proceeding”. Rule 13.02 [as am. by O. Reg. 221/86, s. 1] permits the Court to grant leave to a person to intervene as a friend of the Court without becoming a party to the proceeding. Such intervention is only permitted “for the purpose of rendering assistance to the court by way of argument”.

In addition to the gap rule, one must be cognizant of the principles of law which have been established by the jurisprudence in applications of this nature. In constitutional matters, and more particularly, in 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.)] issues, the “interest” required of a third party in order to be granted intervenor status has been widely interpreted in order to permit interventions on public interest issues. Generally speaking, 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.

There can be no doubt as to the evolution of the jurisprudence in “public interest litigation” in this country since the advent of the Charter. The Supreme Court appears to be requiring somewhat less by way of connection to consider “public interest” intervention once they have been persuaded as to the seriousness of the question.

In order for the Court to grant standing and to justify the full participation of an intervenor in a “public interest” debate, certain criteria must be met and gathering from the more recent decisions the following is contemplated:

(1) Is the proposed intervenor directly affected by the outcome?

prétend «avoir un intérêt dans ce qui fait l'objet de l'instance» peut demander, par voie de motion, l'autorisation d'intervenir en qualité de partie jointe. La règle oblige le tribunal à étudier si l'intervention «risque de retarder indûment la décision sur les droits des parties à l'instance ou de lui nuire». Aux termes de la Règle 13.02 [mod. par O. Reg. 221/86, art. 1], le tribunal peut autoriser une personne à intervenir à titre d'intervenant bénévole, sans devenir partie à l'instance. Cette intervention est permise uniquement «aux fins d'aider le tribunal en présentant une argumentation».

Il faut savoir qu'il existe, outre la règle des lacunes, des principes de droit établis par la jurisprudence qui s'appliquent aux demandes de cette nature. Pour ce qui est des questions d'ordre constitutionnel, et plus particulièrement des questions relatives à 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.)], les tribunaux ont donné une interprétation libérale de l'«intérêt» que doit avoir un tiers pour obtenir le statut d'intervenant, afin de permettre les interventions portant sur des questions relatives à l'intérêt public. En règle générale, 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.

Depuis l'entrée en vigueur de la Charte, l'évolution de la jurisprudence à propos des «litiges concernant l'intérêt public» au Canada ne fait pas de doute. Dès qu'elle est convaincue de la gravité d'une question, la Cour suprême semble faire moins de difficultés pour examiner une intervention fondée sur l'«intérêt public».

Pour reconnaître à une personne la qualité pour agir et le droit de participer pleinement à titre d'intervenant à un débat touchant l'«intérêt public», la Cour doit s'assurer que certains critères sont respectés. D'après les plus récentes décisions, ces critères seraient les suivants:

(1) La personne qui se propose d'intervenir est-elle directement touchée par l'issue du litige?

(2) Does there exist a justiciable issue and a veritable public interest?

(3) Is there an apparent lack of any other reasonable or efficient means to submit the question to the Court? ^a

(4) Is the position of the proposed intervenor adequately defended by one of the parties to the case?

(5) Are the interests of justice better served by the intervention of the proposed third party? ^b

(6) Can the Court hear and decide the cause on its merits without the proposed intervenor?

The plaintiff has argued that adding a party would lengthen the proceedings and burden the courts unnecessarily, perhaps in some instances leading to chaos. In *G.T.V. Limousine Inc. v. Service de Limousine Murray Hill Ltée*, [1988] R.J.Q. 1615 (C.A.), the Court noted that it was quite familiar with lengthy and complex litigation including a multiplicity of parties. This did not lead to injustice and would certainly provide the presiding judge with additional points of view which may assist in enlightening it to determine the ultimate issue. Such an objection is really of very little merit.

I do not choose at this time to discuss in detail each of the criteria that I have outlined since they have all been thoroughly analyzed either individually or collectively in recent jurisprudence.

The courts have been satisfied that though a certain "public interest" may be adequately defended by one of the parties, because of special knowledge and expertise, they nevertheless allowed the intervention.

As an example, in *R. v. Seaboyer* (1986), 50 C.R. (3d) 395 (Ont. C.A.), the Legal Education and Action Fund ("LEAF") applied to intervene in the appeal from a decision quashing the committal for trial on a charge of sexual assault on the grounds that sections 246.6 and 246.7 of the *Criminal Code* [R.S.C. 1970, c. C-34 (as enacted by S.C. 1980-81-82-83, c. 125, s. 19)] were inoperative because they infringed section 7 and paragraph 11(d) of the Charter. LEAF is a federally

(2) Y a-t-il une question qui est de la compétence des tribunaux ainsi qu'un véritable intérêt public?

(3) S'agit-il d'un cas où il semble n'y avoir aucun autre moyen raisonnable ou efficace de soumettre la question à la Cour?

(4) La position de la personne qui se propose d'intervenir est-elle défendue adéquatement par l'une des parties au litige?

(5) L'intérêt de la justice sera-t-il mieux servi si l'intervention demandée est autorisée?

(6) La Cour peut-elle entendre l'affaire et statuer sur le fond sans autoriser l'intervention?

La demanderesse prétend que l'adjonction d'une partie prolongerait l'instance, surchargerait indûment les tribunaux et risquerait même de provoquer le chaos dans certains cas. Dans l'arrêt *G.T.V. Limousine Inc. c. Service de Limousine Murray Hill Ltée*, [1988] R.J.Q. 1615 (C.A.), la Cour d'appel a fait remarquer que les tribunaux ont appris à faire face à des situations complexes comportant une multitude de parties. Elle a ajouté que cela ne causait pas d'injustice et donnait au juge l'occasion de prendre connaissance d'autres points de vue qui pouvaient l'aider à rendre une décision. L'argument de la demanderesse a vraiment peu de poids.

Je n'ai pas jugé bon à ce stade d'examiner en détail chacun des critères précités car ils ont tous fait l'objet d'une analyse approfondie, soit individuellement, soit collectivement, dans de récents jugements.

Les tribunaux se sont dits convaincus qu'il fallait autoriser les interventions même si l'une des parties en cause était en mesure de défendre adéquatement un certain «intérêt public» vu les connaissances et la compétence spéciales qu'elle possédait.

À titre d'exemple, dans l'affaire *R. v. Seaboyer* (1986), 50 C.R. (3d) 395 (C.A. Ont.), le Legal Education and Action Fund (LEAF) a demandé l'autorisation d'intervenir dans l'appel qui a été interjeté d'une décision annulant le renvoi aux fins de procès d'une personne accusée d'avoir commis une agression sexuelle pour le motif que les articles 246.6 et 246.7 du *Code criminel* [S.R.C. 1970, chap. C-34 (édités par S.C. 1980-81-82-83, chap. 125, art. 19)] étaient inopérants parce qu'ils con-

incorporated body with an objective to secure women's rights to equal protection and equal benefit of the law as guaranteed in the Charter through litigation, education and research. The respondents opposed the application on the grounds that the interests represented by LEAF were the same as those represented by the Attorney General for Ontario, namely, the rights of victims of sexual assault, and that the intervention of LEAF would place a further and unnecessary burden on the respondents. The Court concluded that it should exercise its discretion and grant LEAF the right of intervention. In giving the Court's reasons for that decision, Howland C.J.O. stated as follows, at pages 397-398:

Counsel for LEAF contended that women were most frequently the victims of sexual assault and that LEAF had a special knowledge and perspective of their rights and of the adverse effect women would suffer if the sections were held to be unconstitutional.

The right to intervene in criminal proceedings where the liberty of the subject is involved is one which should be granted sparingly. Here no new issue will be raised if intervention is permitted. It is a question of granting the applicant a right to intervene to illuminate a pending issue before the court. While counsel for LEAF may be supporting the same position as counsel for the Attorney General for Ontario, counsel for LEAF, by reason of its special knowledge and expertise, may be able to place the issue in a slightly different perspective which will be of assistance to the court.

Other courts have been even more emphatic in pointing out that when it comes to first-time Charter arguments, the Court should be willing to allow intervenors in order to avail itself of their assistance. This is especially true where those proposed intervenors are in a position to put certain aspects of an action into a new perspective which might not otherwise be considered by the Court or which might not receive the attention they deserve. In *Re Schofield and Minister of Consumer and Commercial Relations* (1980), 112 D.L.R. (3d) 132; 28 O.R. (2d) 764; 19 C.P.C. 245 (C.A.), Thorson J.A. made the following comments in this regard, at pages 141 D.L.R.; 773 O.R.; 255-256 C.P.C.:

trevenaient à l'article 7 et à l'alinéa 11d) de la Charte. Le LEAF est un organisme constitué sous le régime de la loi fédérale et a pour mandat de garantir les droits des femmes à la même protection et au même bénéfice de la loi, comme le prévoit la Charte. À cette fin, il prend des moyens comme les poursuites en justice, la formation et la recherche. Les intimés se sont opposés à cette demande en prétendant que les intérêts que voulait défendre le LEAF étaient les mêmes que ceux que défendait le procureur général de l'Ontario, à savoir les droits des victimes d'agressions sexuelles, et que l'intervention du LEAF leur imposerait un fardeau supplémentaire et inutile. La Cour a conclu qu'elle devait exercer son pouvoir discrétionnaire et elle a accordé au LEAF la permission d'intervenir. Dans les motifs qu'il a prononcés au nom de la Cour, le juge en chef Howland de l'Ontario a déclaré aux pages 397 et 398:

[TRADUCTION] Le procureur du LEAF a fait valoir que les victimes d'agressions sexuelles étaient le plus souvent des femmes et que le LEAF avait une connaissance et une compréhension spéciales de leurs droits et des conséquences néfastes qu'elles subiraient si ces dispositions étaient déclarées inconstitutionnelles.

Le droit d'intervenir dans une poursuite pénale lorsque la liberté de l'inculpé est en jeu doit être accordé avec parcimonie. En l'espèce, aucun point nouveau ne sera soulevé si la permission d'intervenir est accordée. Il s'agit plutôt d'accorder au requérant le droit d'intervenir afin d'apporter des éclaircissements à une question dont est saisie la Cour. Peut-être que le procureur du LEAF défendra la même position que celle du procureur général de l'Ontario, mais vu ses connaissances et sa compétence particulières, il pourrait donner à la question un éclairage légèrement différent dont saura profiter le tribunal.

D'autres tribunaux ont fait remarquer de façon encore plus catégorique que dès qu'il s'agit d'arguments invoqués pour la première fois dans le contexte de la Charte, le juge devrait accorder la permission d'intervenir à ceux qui en font la demande afin de profiter de leur aide. C'est particulièrement vrai lorsque les personnes désireuses d'intervenir dans une instance sont en mesure de jeter un éclairage nouveau sur certains aspects d'une poursuite dont le tribunal ne tiendrait autrement pas compte ou qui pourraient ne pas recevoir l'attention qu'ils méritent. Dans l'arrêt *Re Schofield and Minister of Consumer and Commercial Relations* (1980), 112 D.L.R. (3d) 132; 28 O.R. (2d) 764; 19 C.P.C. 245 (C.A.), le juge d'appel Thorson a fait les remarques suivantes à ce propos aux pages 141 D.L.R.; 773 O.R.; 255-256 C.P.C.:

It seems to me that there are circumstances in which an applicant can properly be granted leave to intervene in an appeal between other parties, without his necessarily having any interest in that appeal which may be prejudicially affected in any "direct sense", within the meaning of that expression as used by LeDain, J., in *Rothmans of Pall Mall et al. v. Minister of National Revenue et al.* (1976), 67 D.L.R. (3d) 505, [1976] 2 F.C. 500, [1976] C.T.C. 339, and repeated with approval by Heald, J., in the passage in the *Solosky* case [infra] quoted by my colleague. As an example of one such situation, one can envisage an applicant with no interest in the outcome of an appeal in any such direct sense but with an interest, because of the particular concerns which the applicant has or represents, such that the applicant is in an especially advantageous and perhaps even unique position to illuminate some aspect or facet of the appeal which ought to be considered by the Court in reaching its decision but which, but for the applicant's intervention, might not receive any attention or prominence, given the quite different interests of the immediate parties to the appeal.

The fact that such situations may not arise with any great frequency or that, when they do, the Court's discretion may have to be exercised on terms and conditions such as to confine the intervenor to certain defined issues so as to avoid getting into the merits of the *lis inter partes*, does not persuade me that the door should be closed on them by a test which insists on the demonstration of an interest which is affected in the "direct sense" earlier discussed, to the exclusion of any interest which is not affected in that sense.

Certainly, not every application for intervenor status by a private or public interest group which can bring different perspective to the issue before the Court should be allowed. However, other courts, and notably the Supreme Court of Canada, have permitted interventions by persons or groups having no direct interest in the outcome, but who possess an interest in the public law issues. In some cases, the ability of a proposed intervenor to assist the court in a unique way in making its decision will overcome the absence of a direct interest in the outcome. What the Court must consider in applications such as the one now before it is the nature of the issue involved and the likelihood of the applicant being able to make a useful contribution to the resolution of the action, with no injustice being imposed on the immediate parties.

Applying these principles to the case now before me, I am of the opinion that the applicant should be granted intervenor status. Certainly, the Canadian Cancer Society has a genuine interest in the issues before the Court. Furthermore, the applicant has the capacity to assist the Court in its decision making in that it possesses special knowl-

[TRADUCTION] Il me semble qu'il y a des circonstances dans lesquelles on peut accorder à juste titre à un requérant la permission d'intervenir dans un appel entre d'autres parties même s'il n'a dans cet appel aucun intérêt «direct»; ce qualificatif a été utilisé par le juge LeDain dans l'arrêt *Rothmans of Pall Mall et autre c. Ministre du Revenu national et autres* (1976), 67 D.L.R. (3d) 505, [1976] 2 C.F. 500, [1976] C.T.C. 339 et a été repris avec approbation par le juge Heald dans l'extrait de l'arrêt *Solosky [infra]* cité par mon collègue. À titre d'exemple d'une telle situation, on pourrait envisager un requérant n'ayant aucun intérêt direct dans l'issue de l'appel mais qui, en raison des questions particulières qu'il soulève, a un intérêt tel qu'il se trouve dans une situation particulièrement avantageuse et peut-être même unique en son genre pour éclaircir un élément donné de l'appel que la Cour devrait examiner mais qui, n'était-ce l'intervention du requérant, ne ressortirait peut-être pas, vu les intérêts tout à fait divergents des parties immédiates à l'appel.

Même si de telles situations sont peu fréquentes ou que, le cas échéant, la Cour doit exercer son pouvoir discrétionnaire quant aux conditions de l'intervention, afin de la limiter à certaines questions précises pour ne pas empiéter sur le fond du litige, je ne pense pas qu'il faille dresser un obstacle insurmontable en obligeant le requérant à prouver l'existence d'un intérêt direct, comme on l'a mentionné précédemment, à l'exclusion de tout autre intérêt qui ne serait pas direct.

Il est évident que la Cour ne peut accueillir les demandes d'intervention de tous les groupes d'intérêt à caractère public ou privé qui peuvent apporter des éclaircissements à une question dont elle est saisie. Toutefois, d'autres tribunaux, notamment la Cour suprême du Canada, ont donné la permission d'intervenir à des personnes ou à des groupes qui n'avaient aucun intérêt direct dans l'issue de l'appel mais qui avaient un intérêt dans les aspects relatifs au droit public. Dans certains cas, la capacité de la requérante d'aider de sa propre façon le tribunal à rendre une décision compensera l'absence d'intérêt direct dans l'issue de l'appel. Lorsqu'il s'agit d'une demande semblable à celle dont elle est actuellement saisie, la Cour doit tenir compte de la nature de la question en jeu et de la possibilité que la requérante contribue utilement au règlement sans que les parties immédiates soient victimes d'injustice.

Si j'applique ces principes aux circonstances de l'espèce, j'en conclus qu'il faut accorder à la requérante le statut d'intervenant. Il ne fait aucun doute que la Société canadienne du cancer a un intérêt véritable dans les questions dont la Cour est saisie. D'autre part, elle est en mesure d'aider la Cour à rendre une décision car elle possède des connais-

edge and expertise relating to the public interest questions raised, and in my view it is in an excellent position to put some of these issues in a different perspective from that taken by the Attorney General. The applicant has, after all, invested significant time and money researching the issue of advertising and its effects on tobacco consumption and I am of the opinion that it will be a most useful intervenor from the Court's point of view.

The jurisprudence has clearly established that in public interest litigation, the Attorney General does not have a monopoly to represent all aspects of public interest. In this particular case, I think it is important that the applicant be allowed to intervene in order to offset any perception held by the public that the interests of justice are not being served because of possible political influence being asserted on the Government by those involved in the tobacco industry.

Finally, allowing the application by the Canadian Cancer Society will not unduly lengthen or delay the action nor will it impose an injustice or excessive burden on the parties involved. The participation by the applicant may well expand the evidence before the Court which could be of invaluable assistance.

Referring back to my criteria, I am convinced that the Canadian Cancer Society possesses special knowledge and expertise and has general interest in the issues before the Court. It represents a certain aspect of various interests in society which will be of assistance. It is a question of extreme importance to certain segments of the population which can be best represented in this debate.

For the foregoing reasons, the application by the Canadian Cancer Society for leave to be joined in the action by way of intervention as a defendant is granted. Costs to the applicant.

sances et une compétence particulières au sujet des questions relatives à l'intérêt public qui sont soulevées. À mon avis, elle est fort bien placée pour aborder dans une optique différente de celle du procureur général quelques-unes de ces questions. Après tout, la requérante a consacré passablement de temps et d'argent à des travaux de recherche sur la publicité et ses effets sur la consommation de produits du tabac, et je suis d'avis que son intervention sera très utile à la Cour.

Il est clairement établi dans la jurisprudence que dans les litiges relatifs à l'intérêt public, le procureur général n'est pas le seul à pouvoir défendre tous les aspects de cet intérêt public. En l'espèce, j'estime qu'il est important d'autoriser la requérante à intervenir pour ne pas que le public pense que les intérêts de la justice ne sont pas servis étant donné les pressions politiques que pourraient exercer sur le gouvernement des représentants de l'industrie du tabac.

Enfin, l'intervention de la Société canadienne du cancer ne prolongera ni ne retardera indûment l'instance, ne sera pas injuste pour les parties concernées et ne leur imposera pas un fardeau excessif. En fait, il se pourrait fort bien que la requérante fournisse une aide inestimable à la Cour en apportant des précisions à la preuve qui sera produite.

Pour en revenir aux critères précités, je suis persuadé que la Société canadienne du cancer possède des connaissances et une compétence particulières ainsi qu'un intérêt général à l'égard des questions qu'examinera la Cour. Elle saura utilement faire valoir certaines facettes de divers intérêts dans la société. Il s'agit d'une question extrêmement importante pour certains segments de la population, et seule la requérante peut les représenter valablement dans ce débat.

Pour les motifs précités, j'accueille la demande présentée par la Société canadienne du cancer en vue d'obtenir l'autorisation d'intervenir dans l'action en qualité de partie défenderesse. Les dépens sont adjugés à la requérante.