

IN THE SUPREME COURT OF CANADA

(On Appeal from the Quebec Court of Appeal)

IN THE MATTER of a decision of the Quebec Court of Appeal dated January 15, 1993.

No: 23490

BETWEEN:

IMPERIAL TOBACCO LTD.

Applicant

-and-

ATTORNEY-GENERAL OF CANADA

Respondent

-and-

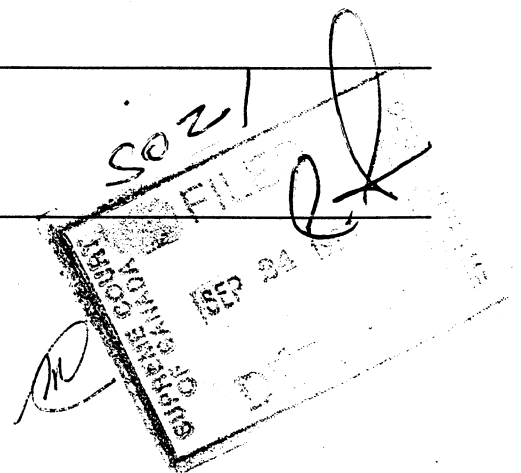
ATTORNEY-GENERAL OF QUEBEC

Intervenor

RÉPONSE DE L'INTIMÉ

COTÉ & OUELLET
Complexe Guy-Favreau
200, boul. René-Lévesque Ouest
Tour Est, 9e étage
Montréal, Québec
H2Z 1X4

Solicitors for the Respondent



Réponse de l'intimé à la requête visant à obtenir le sursis d'exécution du jugement rendu par la Cour d'appel du Québec le 15 janvier 1993 (article 65.1 de la Loi sur la Cour suprême et règle 27)

PARTIE I - **LES FAITS**

1. En raison du fait que la requérante, Impérial Tobacco Ltd., a déposé une requête pour obtenir l'autorisation d'en appeler d'un jugement rendu par la Cour d'appel du Québec, elle sollicite de cette Cour plusieurs ordonnances alternatives:

a) une ordonnance de sursis, suivant l'article 65.1 de la loi sur la Cour Suprême, du jugement rendu par la Cour d'appel du Québec le 15 janvier 1993;

ou

b) dans l'hypothèse où cette Cour accordait la permission d'en appeler dans l'intervalle, une ordonnance de sursis suivant la règle 27 du jugement rendu par la Cour d'appel du Québec et des articles 3, 4, 5, 6, 7 et 10 du décret modifiant les règlements sur les produits du tabac publiés dans la Gazette du Canada le 11 août 1993 DORS 93-389 pour une période de 12 mois de la date d'un jugement de cette Cour refusant l'autorisation d'en appeler;

ou

c) dans l'hypothèse où cette Cour accordait la permission d'en appeler dans l'intervalle, une ordonnance de sursis du jugement rendu par la Cour d'appel du Québec et des articles 3, 4, 5, 6, 7 et 10 des règlements DORS/93-389 valide pour une période de 12 mois de la date d'un jugement au fond rendu par cette Cour confirmant la validité constitutionnelle des articles 9 et 17 (b) de la Loi réglementant les produits du tabac (S.C. 1988, chap. 20, SRC, 1985, chap. T-11.7);

De fait, dans le cas de cette dernière hypothèse, ce que la requérante recherche, c'est que la Cour donne à ses jugements des effets contraires à ce qu'elle aurait décidés.

2. Le 27 juin 1988, le Parlement du Canada a adopté la Loi réglementant les produits du tabac (ci-après la Loi) qui a été sanctionnée le 28 juin 1988. Cette loi est entrée en vigueur le 1er janvier 1989. (S.C. 1988, Chap. 20, S.R.C. 1985, Chap. T-11.7)

3. L'article 3 de cette loi énonce l'objet de la Loi:

PURPOSE

3. The purpose of this act is to provide a legislative response to a national public health problem of substantial and pressing concern and, in particular,

(a) to protect the health of Canadians in the light of conclusive evidence implicating tobacco use in the incidence of numerous debilitations and fatal diseases;

(b) to protect young persons and others, to the extent that is reasonable in a free and democratic society, from inducements to use tobacco products

OBJET

3. La présente loi a pour objet de s'attaquer, sur le plan législatif, à un problème qui, dans le domaine de la santé publique, est grave, urgent et d'envergure nationale et, plus particulièrement:

a) de protéger la santé des Canadiennes et des Canadiens compte tenu des preuves établissant et de façon indiscutable un lien entre l'usage du tabac et de nombreuses maladies débilitantes ou mortelles;

b) de préserver notamment les jeunes, autant que faire se peut dans une société libre et démocratique,

and consequent dependence on them; and
(c) to enhance public awareness of the hazards of tobacco use by ensuring the effective communication of pertinent information to consumers of tobacco products.

des incitations à la consommation du tabac et du tabagisme qui peut en résulter;

c) de mieux sensibiliser les Canadiennes et les Canadiens aux méfaits du tabac par la diffusion efficace de l'information utile aux consommateurs de celui-ci.

4. La requérante n'a pas contesté l'objet de la loi énoncé à l'article 3 ni non plus les articles 9 et 17 (1) (F) de la loi.

"43. L'opération combinée de l'article 9 et du paragraphe 17 (f) de la Loi confère au gouverneur en conseil une absolue discrétion quant au contenu, à l'emplacement et aux dimensions des messages devant figurer sur l'emballage des produits du tabac, l'autorisant de ce fait à réduire à sa guise le dernier et désormais unique moyen de communication existant entre les fabricants canadiens de produits du tabac et les consommateurs de ces produits."

(Requête pour jugement déclaratoire)

Autrement dit, la requérante a soutenu qu'en raison des articles 9 et 17 (1) (F) de la loi, qu'elle n'a pas contesté, les autres articles de la loi étaient contraires à la Charte.

5. L'article 9 de la Loi interdit aux négociants de vendre ou mettre en vente les produits du tabac qui ne comportent pas sur leurs emballages les messages de santé adoptés par le gouverneur en conseil suivant l'article 17 (1) (F) de la Loi.

LABELLING

9. (1) No distributor shall sell or offer for sale a tobacco product unless:

(a) the package containing the product displays, in accordance with the regulations, messages pertaining to the health effects of the product and a list of toxic constituents of the product and, where applicable, of the smoke produced from its combustion indicating the quantities of those constituents present therein; and

ÉTIQUETAGE

9. (1) Il est interdit aux négociants de vendre ou mettre en vente un produit du tabac qui ne comporte pas, sur ou dans l'emballage respectivement, les éléments suivants:

(a) les messages soulignant, conformément aux règlements, les effets du produit sur la santé, ainsi que la liste et la quantité de substances toxiques, que celui-ci contient et, le cas échéant, qui sont dégagées par sa combustion;

(b) if and as required by the regulations, a leaflet furnishing information relative to the health effects of the product has been placed inside the package containing the product.

(2) No distributor shall sell or offer for sale a tobacco product if the package in which it is contained displays any writing other than the name, brand name and any trade marks of the tobacco product, the messages and list referred to in subsection (1), the label required by the *Consumer Packaging and Labelling Act* and the stamp and information required by sections 203 and 204 of the *Excise Act*.

(3) This section does not affect any obligation of a distributor, at common law or under any Act of Parliament or of a provincial legislature, to warn purchasers of tobacco products of the health effects of those products.

(b) s'il y a lieu, le prospectus réglementaire contenant l'information sur les effets du produit sur la santé.

(2) Les seules autres mentions que peut comporter l'emballage d'un produit du tabac sont la désignation, le nom et toute marque de celui-ci, ainsi que les indications exigées par la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation* et le timbre et les renseignements prévus aux articles 203 et 204 de la *Loi sur l'accise*.

(3) Le présent article n'a pas pour effet de libérer le négociant de toute obligation qu'il aurait, aux termes d'une loi fédérale ou provinciale ou en *common law*, d'avertir les acheteurs de produits du tabac des effets de ceux-ci sur la santé.

6. L'article 17 (1) (F) de la Loi énoncent que le gouverneur en conseil peut prendre des règlements concernant la teneur, la présentation, l'emplacement, les dimensions des messages de santé devant être apposés sur les emballages des produits du tabac.

REGULATIONS

17. The Governor in Council may make regulations (...)

(f) prescribing, in respect of any tobacco product, the content, position, configuration, size and prominence of the messages and list of toxic constituents referred to in paragraph 9(1)(a); (...)

RÈGLEMENT

17. Le gouverneur en conseil peut, par règlement: (...)

(f) fixer, pour tout produit du tabac, la teneur, la présentation, l'emplacement, les dimensions et la mise en évidence des mentions - messages et liste des substances toxiques - visées à l'alinéa 9(1)(a); (...)

7. Le 1er septembre 1988, la requérante a contesté la constitutionnalité des articles 4, 5, 6 et 8 de la Loi seulement.

8. Le 18 janvier 1989, le règlement concernant les produits du tabac a été publié dans la Gazette officielle du Canada. Ce règlement énonce les messages de santé qui doivent être apposés sur les emballages des produits du tabac. (voir DORS 89-21 et DORS 89-248)

9. Ces règlements prévoyaient que les emballages des produits du tabac devaient comporter des messages de santé à compter du 31 octobre 1989. (soit un délai de 9 mois de la date de publication des règlements)

(art. 10 du règlement DORS 89-21)

10. Suite à un jugement rendu par la Cour supérieure, la Cour d'appel du Québec déclarait la loi en cause intra vires du Parlement et justifiée en regard de la Charte. Il est opportun de souligner que la décision de la Cour d'appel du Québec est unanime sur la question de la constitutionnalité du pouvoir d'imposer des messages de santé sur les emballages des produits du tabac, que ces messages soient attribués ou non.

11. Le 11 août 1993, ont paru dans la Gazette officielle du Canada, les modifications au règlement sur les produits du tabac, qui ne seront applicables que dans les 12 mois de leur publication étant donné que suivant l'article 4(1), les messages de santé prévus à ce règlement devront apparaître sur les emballages des produits. (DORS 93-389)

12. Il est opportun de souligner que même si l'ancien règlement sur les produits du tabac (DORS 89-21) quant aux messages de santé (art. 11(1)) a été abrogé par le règlement du 11 août 1993, l'article 4(4) de ce nouveau règlement prévoit que ces emballages des produits du tabac mis en vente depuis le 11 août 1993 peuvent comporter jusqu'au 12 août 1994, les messages de santé (anciens) ou ceux mentionnés à l'article 4(1). La requérante n'est donc pas tenue d'attendre au 11 août 1994 pour se conformer aux règlements DORS 93-389.

PARTIE II - **ARGUMENTATION**

A) L'INTÉRÊT DE LA REQUÉRANTE

- i) La requérante ne saurait agir comme représentant de tous ceux qui oeuvrent dans le domaine de l'industrie du tabac et elle n'a aucun statut pour requérir de cette Cour une exemption pan-canadienne des règlements car elle n'a même pas contesté devant les tribunaux inférieurs, les articles 9 et 17 (1)(F) de la loi.

B) L'OBJET DE LA REQUÊTE DE LA REQUÉRANTE

- i) Sous le couvert d'une demande de sursis suivant l'article 65.1 de la Loi sur la Cour suprême ou de la règle 27, la requérante cherche à obtenir de cette Cour une ordonnance modifiant le délai prévu aux articles 4(1) et 4(4) du décret modifiant le règlement sur les produits du tabac (DORS 93-389). Autrement dit, la requérante cherche à obtenir de cette cour qu'elle suspende

par anticipation le délai de 12 mois prévus à l'article 4(1) du décret et modifie l'article 4(4) du décret pour lui permettre de continuer à vendre les produits du tabac qu'elle fabrique en y apposant les messages de santé y mentionnés et ce, au delà du délai mentionné à ce règlement.

- ii) Ni l'ancien règlement sur les messages de santé DORS 89-21, maintenant abrogé, ni le règlement en vigueur depuis le 11 août 1993 DORS 93-389, n'ont fait l'objet d'un litige devant la Cour supérieure ou devant la Cour d'appel du Québec.

- iii) L'emplacement, les dimensions, la couleur et la teneur des messages n'ont pas fait l'objet du litige devant la Cour supérieure et devant la Cour d'appel du Québec.

- iv) La contestation des règlements quant à leur contenu et quant à leur adoption est irrégulièrement plaidée et ne saurait faire l'objet d'un débat devant cette Cour. Toutes les allégations de la requérante à l'encontre de ces règlements sont donc non pertinentes.

(Paragraphes: 15 à 22 incl. de la requête de la requérante)

- v) Les allégations de la requérante quant à l'opportunité des règlements DORS 93-389 ne sont pas justiciables étant donné que ces allégations ne sont pas recevables en droit ou qu'elles n'ont pas été soumises à un tribunal de première instance ou à un tribunal d'appel.

Aer Lingus and 13 other airlines v. The Queen in right of Canada et al., 68, DLR (4th) 220, C.F.A. J. Heald, p. 228

"On the basis of this factual situation, the submission with respect to discrimination cannot be sustained. However, having said this, I must add that even if the record established a factual basis for discrimination, the result would not be any different. I agree with the trial judge that "... neither discrimination nor even unreasonableness is a ground for quashing regulations enacted by the executive" (A.B. vol. 19, p. 3417). (Compare *City of Hamilton v. Hamilton Distillery Co.* (1907), 38 S.C.R. 239 at p. 253; see also Driedger, "Subordinate Legislation" 38 Can. Bar Rev. 1 (1960) at pp. 15 and 16, and *Thorne's Hardware Ltd. v. The Queen*(1983), 143 D.L.R. (3d) 577 at pp. 583-4, [1983] 1 S.C.R. 106, 46 N.R. 91 *sub nom. Irving Oil Ltd. v. National Harbours Board.*)"

C) QUANT À LA DEMANDE D'ORDONNANCE DE SURSIS DU JUGEMENT RENDU PAR LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC SUIVANT L'ARTICLE 65.1 DE LA LOI

- i) Le jugement rendu par la Cour d'appel du Québec n'est pas un jugement susceptible d'exécution étant donné qu'il s'agit d'un jugement qui n'a fait que:

"déclarer que la loi en litige (Loi sur les produits du tabac) intra vires du Parlement fédéral en vertu de l'article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867 et justifiée en vertu de l'article 1 de la Charte Canadienne des droits et libertés."

- ii) Un jugement déclaratoire de la nature de celui en cause n'est pas susceptible d'exécution et il n'y a aucune procédure qui peut être suspendue au terme de l'article 65.1.

65.1 The Court of a judge may, on the request of a party who has filed a notice of application for leave to appeal, order that proceedings be stayed with respect to the judgment from which leave to appeal is being sought, on such terms as to the Court of the judge seem just. 1990, c. 8, s.40.

65.1 La Cour ou un juge peut, à la demande d'une partie qui a déposé l'avis de la demande d'autorisation d'appel, ordonner, aux conditions que l'une ou l'autre estime indiquées, le sursis d'exécution du jugement objet de la demande. 1990, ch. 8, art. 40.

- iii) La demande de la requérante ne vise pas à faire suspendre l'exécution du jugement rendu par la Cour d'appel mais plutôt à modifier les articles 4 (1) et 4 (4) du décret DORS 93-389

notamment à changer la date du jour où les emballages des produits du tabac devront comporter les messages de santé décrits à ce règlement. Une telle demande ne peut être l'objet d'une requête suivant l'article 65.1.

- iv) La demande de la requérante est irrecevable à sa face même et elle est prématurée. (L'intimé réserve tous ses droits si nécessaire pour réfuter les allégations de la requérante quant à l'opportunité du règlement.)

D) QUANT À LA DEMANDE DE SURSIS SUIVANT LA RÈGLE 27 DES RÈGLES DE CETTE COUR DANS L'HYPOTHÈSE OÙ LA DEMANDE D'AUTORISATION SERAIT ACCORDÉE OU QUE LE POURVOI SERAIT REJETÉ.

- i) Un jugement déclaratoire de la nature de celui en cause n'est pas susceptible d'exécution et il n'y a aucune procédure qui peut être suspendue au terme de la règle 27.

Stay of Execution

27. Any party against whom judgment has been given, or an order made, by the Court or any other court, may apply to the Court for a stay of execution or other relief against such a judgment or order, and the Court may give such relief upon such terms as may be just.

Sursis à l'exécution

27. La partie contre laquelle la Cour ou un autre tribunal a rendu un jugement ou une ordonnance peut demander à la Cour un sursis à l'exécution de ce jugement ou de cette ordonnance ou un autre redressement, et la Cour peut accéder à cette demande aux conditions qu'elle juge appropriées.

- ii) La demande de la requérante vise à faire suspendre par anticipation l'application des règlements DORS/93-389 et non pas à obtenir une exemption de l'application de ces règlements.

Manitoba c. Metropolitan Stores Ltd., [1987], 1 SCR 110. (p. 135)

In the first branch of the alternative, the operation of the impugned provisions is temporarily suspended for all practical purposes. Instances of this type can perhaps be referred to as suspension cases. In the second branch of the alternative, the litigant who is granted a stay is in fact exempted from the impugned legislation which, in the meanwhile, continues to operate with respect to others. Instances of this other type, I will call exemption cases.

Dans le premier volet de l'alternative, l'application des dispositions attaquées est en pratique temporairement suspendue. On peut peut-être appeler les cas qui tombent dans cette catégorie les "cas de suspension". Dans le second volet de l'alternative, le plaideur qui se voit accorder une suspension d'instance bénéficie en réalité d'une exemption de l'application de la loi attaquée, laquelle demeure toutefois opérante à l'égard des tiers. J'appellerai ces cas des "cas d'exemption."

a) Le critère de la question sérieuse

- 1) Le critère de la question sérieuse qui doit être considéré par un tribunal de première instance au stade interlocutoire lors d'une demande de suspension ou d'exemption d'une loi ou d'un règlement n'est pas de même nature que les critères que cette Cour doit considérer lors d'une demande fondée sur les articles 65.1 ou 27 des règles de cette Cour.

Laboratoire Pentagone Ltée c. Parke Davis & Co., [1968], R.C.S. 269 (p. 272)

"The burden upon the appellant is much greater than it would be if the injunction were interlocutory. In such a case the Court must consider the balance of convenience as between the parties, because the matter has not yet come to trial. In the present case we are being asked to suspend the operation of a judgment of the Court of Appeal, delivered after full consideration of the merits. It is not sufficient to justify such an order being made to urge that the impact of the injunction upon the appellant would be greater than the impact of its suspension upon the respondent."

- 2) La requérante ne saurait faire valoir que la demande en autorisation de pourvoi soulève une question sérieuse au sens de l'arrêt Manitoba c. Metropolitan Stores Ltd. étant donné que la Cour d'appel du Québec a considéré à l'unanimité que les articles 9 et 17(1) F étaient constitutionnels et justifiés suivant l'article 1 de la Charte.

- 3) À ce stade du pourvoi, et jusqu'à ce que cette Cour ait décidé autrement, les articles 9 et 17(1) F sont constitutionnels et conformes à la Charte et la suspension directe ou indirecte des règlements adoptés en vertu des dispositions législatives précitées constituerait une interférence directe dans le pourvoi législatif.

b) Le critère de la prépondérance des inconvénients et l'intérêt public

- 1) Le préjudice allégué par la requérante est uniquement de nature monétaire alors qu'elle dispose de revenus considérables (1992, 432 millions - 1991, 397 millions - 1990, 367.1 millions) pour assumer les coûts découlant des règlements et ces coûts sont partie intégrante des frais de fabrication normalement inclus dans le prix de vente des produits du tabac.

(Diversified Products Corp. c. Tye-Sil Corp., 18 C.P.C. 3d 532, (p. 536))

"The operation of a judgment following trial should not be suspended unless the aggrieved party is able to establish a preponderance of a very severe, irreparable harm. Certainly with some 8,596 units in the defendant's inventory with a "sales value of \$1,000,000.00", the defendant will suffer economic harm. It is clear from the jurisprudence that suffering economic harm alone is not sufficient reason for staying the operation of a judgment. In two cases cited by the parties, the evidence showed a company would be placed in bankruptcy if it had to comply with the judgment and in another, a third party, a charitable institution, would be severely affected if the judgment was not stayed."

- 2) Les règlements au coeur de la présente demande de sursis ont été adoptés par le gouverneur en conseil conformément à la loi pour le bien commun de tous les canadiens, notamment pour protéger la santé publique, pour sensibiliser davantage le public aux dangers de consommer les produits du tabac et pour améliorer la communication de renseignements aux consommateurs des produits du tabac. Il s'agit de l'intérêt public en cause dont la Cour doit tenir compte .

(Manitoba c. Metropolitan Stores Ltd., supra p. 129, 146)

It has been seen from what precedes that suspension cases and exemption cases are governed by the same basic rule according to which, in constitutional litigation, an interlocutory stay of proceedings ought not to be granted unless the public interest is taken into consideration in the balance of convenience and weighted together with the interest of private litigants.

Il se dégage de ce qui précède que les cas de suspension et les cas d'exemption sont régis par la même règle fondamentale selon laquelle, dans les affaires constitutionnelles, une suspension interlocutoire d'instance ne devrait pas être accordée à moins que l'intérêt public ne soit pris en considération dans l'appréciation de la prépondérance des inconvénients en même temps que l'intérêt des plaideurs privés.

- 3) L'intérêt public en cause, soit la protection de la santé publique et la diffusion d'information aux canadiens, quant aux méfaits de la consommation des produits du tabac (article 3 de la Loi réglementant les produits du tabac), l'emportent sur l'intérêt strictement monétaire de la requérante.

(Manitoba c. Metropolitan Stores Ltd., J. Beetz, p. 147)

On the other hand, the public interest normally carries greater weight in favour of compliance with existing legislation cases when the impugned provisions are broad and general and such as to affect a great many persons.


D'un autre côté, dans les cas de suspension, lorsque les dispositions contestées sont de portée large et générale et touchent un grand nombre de personnes, l'intérêt public commande normalement davantage le respect de la législation existante.

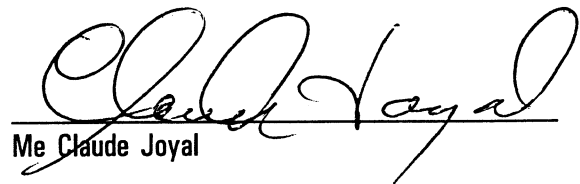
- 4) Dans l'hypothèse où cette Cour rejetterait la demande de permission d'en appeler ou rejetterait par jugement au fond le pourvoi de la requérante, il n'y a aucune disposition législative pouvant fonder une demande de suspension anticipée des règlements en cause après que pareil jugement ne soit rendu. La présente affaire ne saurait être comparée aux jugements rendus dans l'affaire du Renvoi: Droits linguistiques au Manitoba [1985] 1 R.C.S. 721.

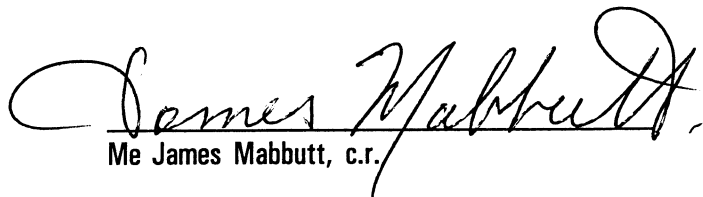
CONCLUSION

Pour tous ces motifs, la requête de la requérante doit être rejetée avec dépens.

Montréal, le 23 septembre 1993


Me Paul Évraine, c.r.


Me Claude Joyal


Me James Mabbutt, c.r.

PROCUREURS DE L'INTIMÉ