

PARTIE IX

LA VALIDITÉ DES RÈGLEMENTS ADOPTÉS EN VERTU DE LA LOI

A) Le Règlement sur l'information relative aux produits du tabac

757. Le *Règlement sur l'information relative aux produits du tabac*, DORS/2000-272 fut élaboré sous l'autorité des articles 17 et 33 de la Loi sur le tabac par le Gouverneur Général en Conseil. Tel que le prévoit l'article 42.1 de la loi, ce règlement fut déposé devant la Chambre des communes, et fut approuvé à l'unanimité par celle-ci le 8 juin 2000 après avoir fait l'objet d'un examen du Comité permanent sur la santé.
758. Ce règlement impose aux manufacturiers de tabac l'obligation d'apposer certaines mises en garde et autres informations sur leurs produits. Ces mises en garde peuvent être toutefois attribuées au ministère de la Santé, contrairement à ce que prévoyait la *LRPT*.
759. Le règlement prévoit par ailleurs que les avertissements de santé occuperont désormais une plus grande surface, soit 50% de la surface du paquet de cigarettes traditionnel. Ces nouveaux messages sont par ailleurs désormais pourvus d'illustrations graphiques et contiennent des faits et statistiques concrets à l'attention des consommateurs.
760. Les produits du tabac doivent aussi identifier et quantifier six de leurs émissions toxiques distinctes (comparativement à trois dans le régime législatif précédent).
761. Le règlement prévoit également des messages obligatoires à apposer sur les produits du tabac contenant des informations sur les effets du tabac sur la santé, ainsi que des conseils pour en venir en aide aux fumeurs désirant cesser leur consommation.
762. Le *Règlement sur l'information* est contesté par les demandereses au motif :
- (1) Qu'il est *ultra vires* car non-authorized par la Loi sur le tabac;
 - (2) qu'il constitue une expropriation illégale; et
 - (3) Qu'il contrevient à leur liberté d'expression.

1) La légalité du règlement

763. Concernant la légalité du règlement, il est pertinent de rappeler les dispositions suivantes de la Loi sur le tabac :

OBJET

Santé publique

4. 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 et d'envergure nationale et, plus particulièrement :

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

b) de préserver notamment les jeunes des incitations à l'usage du tabac et du tabagisme qui peut en résulter;

c) de protéger la santé des jeunes par la limitation de l'accès au tabac;

d) de mieux sensibiliser la population aux dangers que l'usage du tabac présente pour la santé.

PARTIE III

ÉTIQUETAGE

Information -- emballage

15. (1) Il est interdit au fabricant et au détaillant de vendre un produit du tabac à moins que ne figure sur l'emballage, en la forme et selon les modalités réglementaires, l'information -- exigée par les règlements -- sur le produit et ses émissions ainsi que sur les dangers pour la santé et les effets sur celle-ci liés à l'usage du produit et à ses émissions.

Information -- prospectus

(2) Si les règlements l'exigent, le fabricant ou le détaillant est tenu de remettre, en la forme et selon les modalités réglementaires, un prospectus comportant l'information exigée par les règlements sur le produit et ses émissions ainsi que sur les dangers pour la santé et les effets sur celle-ci liés à l'usage du produit et à ses émissions.

Attribution

(3) L'information visée aux paragraphes (1) et (2) peut être attribuée à un organe ou une personne désignée par règlement si l'attribution est faite selon les modalités réglementaires.

(...)

Règlements

17. Le gouverneur en conseil peut, par règlement :

a) régir l'information sur les produits du tabac et leurs émissions, et sur les dangers pour la santé et les effets sur celle-ci liés à l'usage du produit et à ses émissions qui doit figurer sur l'emballage ou que doit comporter le prospectus;

b) prendre toute autre mesure d'ordre réglementaire prévue par la présente partie;

c) prendre, de façon générale, les mesures nécessaires à l'application de la présente partie.

(...)

33. Le gouverneur en conseil peut, par règlement :

a) régir l'emballage et la promotion des produits du tabac et l'utilisation des éléments de marque de ces produits, y compris les modalités et les conditions applicables à l'emballage et à la promotion, et la promotion des articles et services visés à l'article 28.

764. Le *Règlement sur l'information* a précisément pour objet de renseigner les Canadiens dans l'optique prévue par la loi. Ainsi, les exigences réglementaires quant aux messages de santé obligatoires, aux indications sur les émissions toxiques et aux prospectus font l'objet d'une habilitation législative. Quant à l'obligation réglementaire d'inclure des messages visant à assister les fumeurs voulant cesser leur consommation, celle-ci découle des prescriptions de la loi. Le pouvoir d'informer sur les dangers du tabac doit comprendre celui d'informer sur la manière de se prémunir contre ces mêmes dangers.
765. Tous les éléments imposés par le règlement sur l'information découlent donc des pouvoirs réglementaires de la Loi sur le tabac. Le fait que les messages soient maintenant plus gros et accompagnés d'illustrations graphiques cadre parfaitement avec cet objectif de sensibilisation et d'information de la population. La logique et le bon sens nous permettent de comprendre qu'un message plus gros et accompagné d'illustrations est davantage susceptible d'attirer l'attention:

«L'HEUREUX-DUBÉ, J.: But there were studies before the other regulations were put in force. The ones that you follow and that are on the packages. There were studies, do I understand it correctly, that indicated that they were in the public interest. So the next logical question if they make it still more visible what is the need for the studies.

I mean, it is evident, if you make it more prominent and more people can see it more clearly on the top of package, to me if those studies decided that it was in the public interest to put those notices, of course, if you make them more visible it is clear it is in the public interest to do that too. What kind of studies do you need for that?»²⁵³

« M. Potter: En ce qui a trait à la loi constitutionnelle et à la Charte, sénateur, il est clair également que les avocats qui peuvent se plaindre d'une attaque à la liberté d'expression ne peuvent protester contre le fait que le gouvernement informe d'avantage plutôt que moins les gens. »²⁵⁴

766. ITL avait même plaidé devant la Cour suprême le 29 novembre 1994, lors de l'audition au mérite :

«Next answer: Can that Government message be made harder, be made more hard hitting and punchy and – the answer is yes, of course, and the Government should perhaps do it if it really had the truth of the strength of its conviction and it can do it by television message, a medium which, by the way, my clients abandoned a fifth of a century ago, in 1972, and they can do it by educating and by public education campaigns and by ministerial statements. Yes, the answer is.

²⁵³ ED-208 Transcript of audiotapes of proceedings - application for a stay - Supreme Court of Canada p. 32

²⁵⁴ ED-70 Senate - Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs - Meeting 52 - 1997-04-01 - Tobacco Act C-71 p. 53

Indeed for better awareness, doesn't it leap to the mind that what we need is more expression not less?»²⁵⁵

2) L'expropriation

767. Les demanderessees JTI et RBH prétendent que l'imposition des messages sur les produits du tabac constitue une expropriation illégale. Elles soulignent le fait qu'elles n'ont reçu aucune compensation pour cette prétendue « expropriation », et semblent vouloir indiquer aux par. 54.9(b) et 57.12(b) de leurs déclarations respectives que le règlement serait invalide pour ce motif.
768. Le Procureur général du Canada soutient que cet argument n'a aucun fondement juridique. D'abord, il ne s'agit pas ici d'une expropriation car aucune propriété des demanderessees n'a été prise. Lorsque l'on parle d'expropriation, il doit nécessairement y avoir eu un transfert d'une propriété quelconque en faveur du gouvernement. Ici, il n'est aucunement question de cela. Le règlement ne fait qu'imposer l'inscription de certaines choses sur les paquets. Les paquets restent la propriété entière des compagnies de tabac.
769. S'il fallait que l'on parle d'expropriation pouvant mériter compensation à chaque fois que le Parlement impose l'obligation d'inscrire certaines choses sur des produits ou autres objets, le fardeau serait insurmontable. On n'a qu'à penser aux mesures législatives obligeant les compagnies de produits alimentaires et pharmaceutiques à inscrire la liste des ingrédients du produit sur le paquet, ou encore l'obligation aux fabricants de produits dangereux d'inscrire des mentions à cet effet sur leurs produits. Il n'y a là aucune expropriation et il serait absurde pour ces compagnies d'exiger une quelconque compensation du gouvernement à cet égard. De la même façon, un particulier ne pourrait pas réclamer une compensation du gouvernement provincial en prétendant que l'obligation qui lui est imposée par la loi d'apposer une plaque d'immatriculation sur son automobile constitue une « expropriation ».
770. De toute façon, même si la mesure attaquée en l'espèce était considérée comme de l'expropriation, rien n'interdirait au gouvernement de le faire. En effet, le Parlement fédéral a le pouvoir d'exproprier de façon accessoire à un régime de réglementation relevant de sa compétence (Voir P.W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 4th ed. (Toronto : Carswell, 1997) p. 711-12).
771. Par ailleurs, il n'a aucune obligation constitutionnelle d'offrir une compensation pour une expropriation (*Ibid*, p. 715).
772. Les droits économiques ou de propriété ne sont pas protégés par la Charte :
- Irwin Toy Limited c. P.G. du Québec*, [1989] 1 R.C.S. 927:
- En page 1003:

²⁵⁵

ED-209, Me Simon Potter, p. 121

"À notre avis, l'exclusion intentionnelle de la propriété de l'art. 7 et son remplacement par la «sécurité de sa personne» a un double effet. Premièrement, cela permet d'en déduire globalement que **les droits économiques, généralement désignés par le terme «propriété», ne relèvent pas de la garantie de l'art. 7.**"

Renvoi relatif au Code criminel (Man.), [1990] 1 R.C.S. 1123:

En pages 1170 et 1171:

"Bref, je souscris à l'affirmation suivante du juge McIntyre dans le Renvoi relatif à la *Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, précité, à la page 412:

On constatera aussi que la Charte, sauf peut-être l'al. 6(2)b) (le droit de gagner sa vie dans toute province) et le par. 6(4), ne s'intéresse pas aux droits économiques."

773. L'exercice du pouvoir réglementaire notamment pour des fins d'intérêt public n'équivaut pas à une expropriation. Le gouvernement ne s'approprie pas 50% du paquet pour son propre usage, mais pour promouvoir la santé publique.

HOGG, P.W., Constitutional Law of Canada, 4th Edition, Toronto, Carswell, 1997:

En page 714:

*"Most forms of regulation impose costs on those who are regulated, and it would be intolerably costly to compensate them. Moreover **much regulation has a redistributive purpose: it is designed to reduce the rights of one group (manufacturers, employers, for example) and increase the rights of another (consumers, employees, for example).** A compensation regime would work at cross-purposes to the purpose of the regulations."*

774. Les demanderesse avaient plaidé l'argument de l'expropriation sans succès devant la Cour suprême lors de l'introduction de la nouvelle réglementation en 1993.

RJR-MacDonald Inc. c. P.G. du Canada – Transcript of audio tapes of proceedings: Me Colin K. Irving (avis 403 C.p.c. #31):

Page 34:

*"The statute authorizes the government to convey information. **It does not authorize the government to expropriate the company's packaging.** That is what they are doing now and in my submission they are doing it without any supporting evidence at all. That is the point."*

775. Les demanderesse n'ont fourni aucune preuve du préjudice subi par cette soi-disant expropriation, si expropriation il y a, ce qui est expressément nié, et conséquemment n'ont pas établi leur droit à une quelconque indemnité.

3) La liberté d'expression

(i) L'atteinte à l'alinéa 2(b)

776. La demanderesse ITL, quant à elle, traite de la question de la prétendue « expropriation » de façon quelque peu différente. En effet, aux paragraphes 142 à 146 de sa déclaration, elle prétend que la réglementation relative aux étiquettes est tellement intrusive qu'elle en revient à priver les compagnies de tabac du « seul moyen » qui leur reste pour communiquer avec leurs consommateurs. Aucune preuve ne supporte cette affirmation.
777. Elle prétend que l'effet du règlement, combiné à l'effet des dispositions de la loi sur la promotion, en revient à brimer sa liberté d'expression. Elle prétend en d'autres termes qu'on a exproprié le véhicule qu'elle utilise pour communiquer avec ses clients et que cela viole son droit dans le cadre de l'alinéa 2(b) de la Charte. Les demanderesses JTI et RBH ont également des prétentions similaires, mais qu'elles élaborent moins en détail qu'ITL.
778. À cet argument, le Procureur général du Canada soutient que :
- (1) il reste toujours de la place sur les paquets de cigarettes pour permettre aux compagnies de tabac de communiquer avec leurs clients;
 - (2) les compagnies ont la possibilité dans tous les cas d'insérer un prospectus à l'intérieur du paquet. Le nombre de prospectus pouvant être inséré dans un paquet n'étant pas limité, les compagnies de tabac conservent une capacité de communiquer de l'information additionnelle de cette façon également; et
 - (3) il est totalement faux de prétendre que le paquet constitue le seul moyen pour les compagnies de tabac de communiquer avec leurs consommateurs. En effet, selon les modalités prescrites par la loi, les compagnies de tabac peuvent faire de la publicité informative ou préférentielle de marque pour communiquer avec leurs clients. Le Règlement sur l'information ne porte pas atteinte à l'alinéa 2(b) de la Charte et ne restreint d'aucune façon la liberté d'expression des demanderesses.
779. La demanderesse ITL invoque une décision d'un tribunal de première instance de la Colombie Britannique, soit *Pacific Press*, [2000] 5 W.W.R. 219 (C.S. C.-B.), pour conclure que le *Règlement sur l'information* porte atteinte à l'alinéa 2(b) de la Charte. Dans cette affaire, l'obligation faite aux médias de publier diverses informations d'ordre méthodologique lors de la publication de sondages électoraux a été jugée contraire à la Charte.
780. Notons cependant qu'il était question dans *Pacific Press* d'expression de nature politique, par opposition à un simple étiquetage de produits commerciaux

comme dans la présente cause. Le premier cas est beaucoup plus proche du cœur de la liberté d'expression que le second.

781. Par ailleurs, le principal aspect problématique de la loi dans cette affaire était qu'elle pouvait avoir pour effet d'empêcher la publication de certains sondages. Comme le mentionne la Cour au par. 179 de la décision :

«S. 235 not only requires the publication of specified information at the time an election opinion survey is first published. It can also have the effect of preventing the publication of information respecting such surveys if the required methodological information cannot be published at the same time.»

782. Il est opportun de souligner que la demanderesse avait présenté au tribunal une preuve factuelle expliquant comment la loi portait atteinte à sa liberté d'expression.

783. Aux par. 152-56, la preuve est ainsi résumée :

Ms. Graham testified that the election opinion survey scheme effectively prohibited the media from publishing the results of election opinion surveys leaked to members of the media, for example, by political parties or candidates.

In her evidence Ms. Graham contrasted The Vancouver Sun's handling of election opinion survey results during the 1991 provincial election with the 1996 provincial election after the election opinion survey scheme had been enacted. In her evidence she reviewed all of the articles published by The Vancouver Sun and Province that made reference to election opinion surveys during the 1991 and the 1996 provincial election periods.

When The Vancouver Sun intends to publish an election opinion survey its practice is to approach the various parties or leaders, provide them with the results of the survey and ask for a response. Often the party or leader will respond by telling the reporter the results of an election opinion survey sponsored by the party.

During the 1991 election when The Vancouver Sun published the results of an election opinion survey, it regularly published the responses from the parties or leaders about those results. Often these responses referred to the results of polling that had been sponsored by the parties.

During the 1996 election campaign, reporters continued to ask the parties and leaders for their responses to election opinion surveys sponsored by The Vancouver Sun and Province. However they were forced to exclude from their stories all references to the results of election opinion surveys conducted by the parties. The newspapers were not able to obtain the information required by s. 235(1) of the Act and hence were prevented from publishing the information about the parties' poll results.

Ms. Graham further testified that because of the mandatory requirements of s. 235(1) The Vancouver Sun and Province also faced the following additional restrictions on publication:

- 1. The papers could not publish the results of election opinion surveys they obtained from panel discussions conducted by the business council as they had in 1991.*

2. *The papers could not publish teasers (i.e. the summary of an election opinion survey on Friday stating that further polling results would be published in the Saturday paper).*

3. *The papers could not work in conjunction with radio stations or television stations where the broadcaster first publishes a summary of the election opinion survey and states "for further results and methodological information see tomorrow's Vancouver Sun or Province.*

The papers could not first publish in British Columbia the results of an election opinion survey which dealt with a "matter of public discussion in relation to the election" where that survey emanated from either another province or the United States.

784. Dans la présente cause, les demanderesses n'ont fait aucune preuve factuelle permettant à la Cour de conclure que leur liberté d'expression a été enfreinte en raison du *Règlement sur l'information*.

785. L'article 9(2) de la *LRPT* fut invalidé en 1995 pour les motifs suivants :

«Contrairement au juge La Forest, je suis d'avis que l'art. 9 de la Loi, qui exige que les fabricants apposent sur les produits du tabac des messages non attribués relatifs à la santé, porte également atteinte au droit à la liberté d'expression. Comme le juge La Forest le souligne, au par. 113, notre Cour a déjà statué que «la liberté d'expression comporte nécessairement le droit de ne rien dire ou encore le droit de ne pas dire certaines choses»: Slight Communications Inc. c. Davidson, [1989] 1 R.C.S. 1038, à la p. 1080, le juge Lamer (maintenant Juge en chef). En vertu du par. 9(2), il est interdit aux fabricants de tabac d'apposer sur l'emballage d'un produit du tabac des mentions autres que la désignation, le nom et toute marque de celui-ci ainsi que les renseignements prévus par une loi. Les mises en garde non attribuées, conjuguées à l'interdiction d'apposer tout autre renseignement qui permettrait aux fabricants de tabac d'exprimer leurs points de vue, constituent une violation de la liberté d'expression garantie par l'al. 2b) de la Charte.»²⁵⁶

786. Or, en l'espèce, le règlement prévoit aux articles 4(1) et 4(2) que les messages peuvent être attribués ou non à Santé Canada.

787. Également, et contrairement à ce que prévoyait l'ancien article 9(2) de la *LRPT*, les demanderesses sont libres de donner d'autres informations à leurs consommateurs (notamment la teneur en substances toxiques et leurs effets) sur le paquet ou sur un prospectus placé à l'intérieur du paquet. La seule limite est celle imposée par l'art. 20 de la loi, à savoir que cette expression ne doit pas être fausse, trompeuse, ou susceptible de créer une fausse impression.

(ii) La justification dans le cadre de l'article premier

788. Nous soutenons que dans l'éventualité où la Cour concluait à une atteinte à l'alinéa 2(b) de la Charte, celle-ci serait justifiée dans le cadre de l'article

²⁵⁶

Mme le j. McLachlin, p. 326-327

premier. Comme l'a dit la juge McLachlin dans le jugement *RJR-MacDonald* de 1995, à la page 349 :

«Le gouvernement est clairement justifié d'exiger des appelantes qu'elles apposent des mises en garde sur les emballages des produits du tabac. La question est de savoir s'il était nécessaire d'interdire aux appelantes d'attribuer le message au gouvernement [...]»

789. Pour sa part, le juge Iacobucci avait indiqué :

«À cette étape, j'aimerais donner des précisions sur les mesures qui, à mon avis, auraient résisté à un examen fondé sur la Charte. Comme je l'ai déjà mentionné, il est évident que des messages relatifs à la santé peuvent et doivent être apposés sur les emballages, mais les contraintes de la Charte exigent qu'ils soient attribués à un auteur, en toute vraisemblance Santé et Bien-être social Canada.»

790. Il est donc totalement légitime pour le gouvernement d'imposer l'apposition de messages de santé sur les produits du tabac.

(iii) Les objectifs urgents et réels

791. La première étape dans le cadre de l'analyse de l'article premier est d'examiner l'objectif législatif poursuivi.

792. Le *Règlement sur l'information* participe à l'objectif législatif exprimé à l'article 4(d) de la Loi, soit «mieux sensibiliser la population aux dangers que l'usage du tabac présente pour la santé».

793. De nombreuses études ont révélé que les consommateurs ne connaissent pas en détail les méfaits du tabac sur la santé et qu'ils désirent être davantage informés à ce sujet. (voir annexe 9)

794. La Cour suprême du Canada a reconnu dans l'arrêt *Hollis c. Dow Corning Corp.* [1995] 4 R.C.S. 634, au par. 20, que le fabricant d'un produit a le devoir de mettre les consommateurs en garde contre les dangers inhérents à son utilisation.

«Il est bien établi en droit de la responsabilité délictuelle au Canada que le fabricant d'un produit a le devoir de mettre les consommateurs en garde contre les dangers inhérents à son utilisation, dont il est ou devrait être au courant. Ce principe a été énoncé au nom de notre Cour par le juge Laskin (plus tard Juge en chef) dans l'arrêt Lambert c. Lastoplex Chemicals Co., [1972] R.C.S. 569, à la p. 574:

Les fabricants sont tenus, envers ceux qui utilisent leurs produits, de voir à ce qu'il n'y ait aucun vice de fabrication susceptible de causer des dommages au cours d'une utilisation normale. Toutefois, leur devoir ne s'arrête pas là si le produit, bien que satisfaisant aux besoins pour lesquels il est fabriqué et commercialisé, est en même temps dangereux à utiliser; et s'ils savent qu'il s'agit d'un produit dangereux,

ils ne peuvent pas simplement laisser le consommateur exposé au risque de blessures.

L'obligation de mise en garde est une obligation constante, qui oblige les fabricants à prévenir les utilisateurs non seulement des dangers connus au moment de la vente, mais également de ceux qui sont découverts après l'achat et la livraison du produit; voir Rivtow Marine Ltd. c. Washington Iron Works, [1974] R.C.S. 1189, à la p. 1200, le juge Ritchie. Toutes les mises en garde doivent être communiquées de façon raisonnable et doivent exposer clairement les dangers précis découlant de l'utilisation normale du produit; voir, à titre d'exemples, Setrakov Construction Ltd. c. Winder's Storage & Distributors Ltd. (1981), 11 Sask. R. 286 (C.A.); Meilleur c. U.N.I.-Crete Canada Ltd. (1985), 32 C.C.L.T. 126 (H.C. Ont.); Skelhorn c. Remington Arms Co. (1989), 69 Alta. L.R. (2d) 298 (C.A.); McCain Foods Ltd. c. Grand Falls Industries Ltd. (1991), 116 R.N.-B. (2e) 22 (C.A.).“ (les soulignements sont nôtres)

795. Les mises en garde sur les produits du tabac exposent les dangers découlant de l'utilisation normale du produit.
796. Comme l'écrivait la Cour suprême du Canada en 1994, dans le jugement portant sur la demande de sursis des compagnies de tabac relativement aux précédents messages de santé :

L'augmentation du nombre des messages relatifs à la santé et la modification de la présentation de ces messages témoignent du consensus profond auquel sont parvenus les responsables de la santé publique, à savoir qu'il faut faire connaître de façon plus complète et plus efficace aux consommateurs les graves dangers de l'usage du tabac sur la santé. Des appuis pour les modifications réglementaires ont été exprimés dans des centaines de lettres et dans un certain nombre de mémoires présentés par des groupes du secteur de la santé publique, qui ont critiqué les premiers règlements adoptés en application de la loi, ainsi que dans un certain nombre d'études ministérielles soulignant la nécessité de ces modifications.

Ce qui a été cité indique clairement que le gouvernement a adopté le règlement en cause dans l'intention de protéger la santé publique et donc pour promouvoir le bien public. Par ailleurs, les deux parties ont reconnu que des études réalisées dans le passé ont démontré que les mises en garde apposées sur les emballages de produits du tabac produisent des résultats en ce qu'ils sensibilisent davantage le public aux dangers du tabagisme et contribuent à réduire l'usage général du tabac dans notre société. Toutefois, les requérantes ont soutenu avec vigueur que le gouvernement n'a pas établi et qu'il ne peut établir que les exigences spécifiques imposées par le règlement attaqué présentent des avantages pour le public.»²⁵⁷

797. L'obligation d'apposer sur les emballages des produits du tabac des mises en garde vient corriger le déséquilibre des connaissances entre le fabricant et les consommateurs en les prévenant des dangers inhérents au produit.

²⁵⁷

RJR-Macdonald Inc. c. Canada (Procureur général), [1994] 1 R.C.S. 311, page 352

798. La nature et l'étendue de l'obligation d'informer varient selon le danger découlant de l'utilisation normale du produit :

« La nature et l'étendue de l'obligation de mise en garde incombant au fabricant varient selon le danger découlant de l'utilisation normale du produit. Si l'utilisation ordinaire présente des dangers importants, une mise en garde générale sera rarement suffisante; elle devra au contraire être suffisamment détaillée pour donner au consommateur une indication complète des dangers précis que présente l'utilisation du produit.

(...)

(...) Les tribunaux de notre pays reconnaissent depuis longtemps que les fabricants de produits destinés à être ingérés ou consommés par l'organisme ou à y être autrement placés, et donc fortement susceptibles de causer des dommages aux consommateurs, sont en conséquence soumis à une norme de diligence élevée au regard du droit de la négligence; voir Shandloff c. City Dairy, [1936] 4 D.L.R. 712 (C.A. Ont.), à la p. 719; Arendale c. Canada Bread Co., [1941] 2 D.L.R. 41 (C.A. Ont.), aux pp. 41 et 42; Zeppa c. Coca-Cola Ltd., [1955] 5 D.L.R. 187 (C.A. Ont.), aux pp. 191 à 193; Rae and Rae c. T. Eaton Co. (Maritimes) Ltd. (1961), 28 D.L.R. (2d) 522 (C.S.N.-É.), à la p. 535; Heimler c. Calvert Caterers Ltd. (1975), 8 O.R. (2d) 1 (C.A.), à la p. 2. Étant donné la relation intime entre les produits médicaux et l'organisme du consommateur, et le risque concomitant pour le consommateur, les fabricants de ce type de produits assumeront presque toujours la lourde charge de fournir des renseignements clairs, complets et à jour concernant les dangers inhérents à l'utilisation normale de leurs produits.

Je fais ici une pause pour souligner l'importante analogie qui existe dans ce contexte entre l'obligation de mise en garde incombant au fabricant et la théorie du «consentement éclairé» que notre Cour a élaborée ces dernières années en regard de la relation entre le médecin et son patient. Dans Hopp c. Lepp, [1980] 2 R.C.S. 192, aux pp. 195, 196 et 210, et Reibl c. Hughes, [1980] 2 R.C.S. 880, aux pp. 884 et 885, notre Cour a décidé que le médecin avait l'obligation, sans qu'on le questionne à ce sujet, de divulguer à son patient les risques importants que comporte l'intervention envisagée, sa gravité, et les risques particuliers ou inhabituels, y compris les risques dont la survenance est peu probable.

(...)

À mon avis, les principes qui sous-tendent la théorie du «consentement éclairé» sont tout aussi, sinon davantage, applicables à la relation entre les fabricants de produits médicaux et les consommateurs qu'à celle existant entre le médecin et son patient. Cette théorie a été élaborée en vue de corriger judiciairement les disparités de connaissances qui caractérisent la relation médecin-patient. »²⁵⁸ [les soulignements sont nôtres]

799. L'obligation d'apposer des mises en garde sur les produits du tabac a été reconnue valide par la Cour suprême du Canada :

²⁵⁸

Hollis c. Dow Corning Corp. [1995] 4 R.C.S. 634, par. 22-25;

«Le gouvernement est clairement justifié d'exiger des appelantes qu'elles apposent des mises en garde sur les emballages des produits du tabac»²⁵⁹

800. Quelle est la nature et l'étendue que doivent avoir les mises en garde sur un produit de consommation qui tue 45 000 personnes annuellement, qui crée une pharmacodépendance et qui affecte la qualité et l'expectative de vie des gens qui le consomme ?
801. Les demanderesses plaident que les consommateurs sont bien informés que le tabagisme comporte des risques pour la santé et soumettent que si le gouvernement veut transmettre de l'information additionnelle, il peut le faire par le biais d'autres véhicules, tel des panneaux réclames (page 55 du mémoire de ITL).
802. Cette argumentation repose sur deux prémisses erronées :
- il n'est pas nécessaire que les paquets comportent des mises en garde.
 - une mise en garde générale est suffisante.
803. Le but des mises en garde est d'informer le fumeur des risques liés au tabagisme et l'utilisation d'autres véhicules que le paquet ne peut, de toute évidence, garantir que ce but sera atteint.
804. Lorsqu'un produit tue 45 000 personnes annuellement, il ne suffit plus de se satisfaire que le consommateur sache qu'il comporte des risques pour la santé. Le fumeur doit connaître les risques précis auxquels il s'expose et le paquet est le meilleur moyen pour l'en informer :

«La recherche démontre que les Canadiens savent, généralement parlant, que le tabac nuit à leur santé, mais qu'ils ne connaissent pas toute la gamme des maladies causées par le tabagisme ni la gravité de celles-ci. Les fumeurs, tout particulièrement, sont moins enclins que les non-fumeurs à croire que le tabac leur nuit très sérieusement. Voilà une des raisons pour lesquelles nous avons proposé ces règlements.

Ainsi, les jeunes fumeurs sont moins enclins que les jeunes non-fumeurs, à hauteur de 68 p. 100 contre 89 p. 100, à croire que le tabac est très mauvais pour la santé. Autrement dit, 89 p. 100 des jeunes non-fumeurs considèrent que le tabagisme nuit à leur santé, tandis que seulement 68 p. 100 des jeunes fumeurs sont du même avis. Voilà les lacunes au niveau de la formation que ces règlements cherchent à combler.»²⁶⁰

805. La Cour suprême a précisé dans l'arrêt *Hollis* que «si l'utilisation ordinaire présente des dangers importants, une mise en garde générale sera rarement

²⁵⁹ *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (P.G.)*, [1995] 3 R.C.S., 199, Mme le j. McLachlin, par.173

²⁶⁰ Témoignage de Ian Potter, sous-ministre adjoint, Santé Canada, le 30 mai 2000, devant la Comité permanent de la santé dans le cadre des auditions portant sur la Réglementation, page 38/496, pièce D-111

suffisante; elle devra au contraire être suffisamment détaillée pour donner au consommateur une indication complète des dangers précis que présente l'utilisation du produit.»²⁶¹

806. Il ne fait aucun doute que le tabagisme présente des dangers importants, même en cas d'utilisation 'ordinaire'. Il ne suffit donc pas que les consommateurs soient informés qu'il s'agit d'un produit dangereux pour la santé, il faut qu'ils aient des informations détaillées, claires, complètes et à jour sur les dangers précis, comme l'a écrit la Cour suprême dans *Hollis*.

(iv) Le lien rationnel

807. La seconde étape de l'analyse dans le cadre de l'article premier est celle du lien rationnel. Est-il raisonnable de penser que la mesure choisie est susceptible de contribuer à atteindre les objectifs identifiés?

808. La Cour suprême a reconnu l'existence d'un lien rationnel relativement aux anciennes mises en gardes non-attribuées qui existaient sous le régime de la LRPT. La juge McLachlin écrivait à cet égard au par. 158 (avec l'appui des juges Sopinka et Major) :

«[L]es mises en garde sur les emballages, attribuées ou non, peuvent être considérées comme une façon d'inciter les gens à diminuer ou abandonner leur usage du tabac. Ces facteurs, conjugués à la preuve scientifique considérée comme non concluante, suffisent à établir, suivant la prépondérance des probabilités, l'existence d'un lien fondé sur la raison entre [...] les mises en garde et l'usage du tabac.»

809. Les juge La Forest (avec l'appui des juges Cory, L'Heureux-Dubé et Gonthier), auraient pour leur part validé les mises en garde imposées par la LRPT. Ils estimaient que celles-ci satisfaisaient au critère du lien rationnel. Pour leur part, les juges Iacobucci et Lamer, se dirent d'accord avec les motifs du juge La Forest en ce qui concerne le lien rationnel (par. 185). La Cour était donc unanime pour conclure que le lien rationnel était satisfait dans le cas des mises en garde.

810. Les mises en garde prévues au *Règlement sur l'information* satisfont au critère du lien rationnel.

811. Les demandereses ont déjà admis dans le premier dossier que les messages de santé informent les Canadiens. Ainsi, à l'occasion d'un jugement interlocutoire, la Cour suprême indiquait dans *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (P.G.)*, [1994] 1 R.C.S. 311, p. 353:

«Par ailleurs, les deux parties ont reconnu que des études réalisées dans le passé ont démontré que les mises en garde apposées sur les emballages de produits du tabac produisent des résultats en ce qu'ils sensibilisent davantage le public aux dangers du tabagisme et contribuent à réduire l'usage général du

²⁶¹ *Hollis c. Dow Corning Corp.* [1995] 4 R.C.S. 634

tabac dans notre société. Toutefois, les requérantes ont soutenu avec vigueur que le gouvernement n'a pas établi et qu'il ne peut établir que les exigences spécifiques imposées par le règlement attaqué présentent des avantages pour le public. À notre avis, cet argument ne vient pas en aide aux requérantes à ce stade interlocutoire.»

(v) L'atteinte minimale

812. À cette étape, il s'agit de se demander si une mesure moins attentatoire est raisonnablement possible sans que les objectifs législatifs ne soient compromis. Notons que la validité de la loi ne sera pas remise en cause par n'importe quelle mesure alternative pouvant être imaginée. Tel que l'a noté le juge en chef Lamer au nom de la majorité dans l'affaire *R. c. Chaulk*, [1990] 3 R.C.S. 1303, à la p. 1341 :

«À mon avis, la question que l'on doit résoudre à ce stade de l'examen en vertu de l'article premier est de savoir si le législateur aurait pu raisonnablement choisir un autre moyen qui aurait permis d'atteindre de façon aussi efficace l'objectif identifié.

Il ressort de récents arrêts de notre Cour (R. c. Edwards Books and Art Ltd., [1986] 2 R.C.S. 713; Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général), [1989] 1 R.C.S. 927; et Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)c du Code criminel (Man.), [1990] 1 R.C.S. 1123) que le législateur n'est pas tenu de rechercher et d'adopter le moyen le moins envahissant, dans l'absolu, en vue d'atteindre son objectif. De plus, lorsqu'on examine les solutions de rechange à la disposition du législateur, il importe de se demander si un moyen moins envahissant permettrait soit d'atteindre le "même" objectif, soit d'atteindre le même objectif de façon aussi efficace.»

813. Ainsi, les mesures alternatives en question doivent non seulement être efficaces, mais elles doivent être perçues comme ayant un potentiel d'efficacité aussi grand que la mesure sous étude.

814. Dans la présente cause, les demanderesses prétendent que l'atteinte minimale n'est pas respectée car il existe des mesures moins attentatoires. Elles prétendent que des avertissements occupant 50% de la principale surface du paquet de cigarettes ne sont pas justifiés car le gouvernement aurait pu se contenter du 35% qui prévalait en vertu de l'ancienne loi. Elles prétendent également que le recours à la couleur et à des illustrations graphiques pourrait être supprimé, au profit d'un simple avertissement sous forme de texte tel que l'ancienne loi le prévoyait.

815. De nombreuses études ont démontré que des avertissements plus grands sont davantage susceptibles d'attirer l'attention des gens, et donc de mieux les informer sur les méfaits du tabac.²⁶²

816. Des études ont conclu de même en ce qui concerne l'usage de la couleur et d'illustrations graphiques.

²⁶²

Voir Annexe 9

817. Notons par ailleurs que les messages sous forme de texte prévus par l'ancienne loi avaient perdu de leur efficacité avec les années. Ainsi, les consommateurs se sont habitués à ces messages et y portaient moins d'attention qu'auparavant (voir Annexe 9). Une innovation dans la forme et présentation des messages afin de susciter un regain d'attention des consommateurs était donc d'autant plus justifiée.
818. Rappelons que dans sa plaidoirie devant la Cour suprême du Canada dans *RJR-MacDonald* (pièce ED-209, p. 121), Me Simon Potter a même conseillé au gouvernement d'employer des moyens plus frappants pour décourager les fumeurs:

«Can that Government message be made harder, be made more hard hitting and punchy and – the answer is yes, of course, and the government should perhaps do it if it had the truth of the strength of its conviction [...]»

819. Compte tenu de l'ampleur du tabagisme et de ses méfaits, il est justifié d'avoir recours à des avertissements plus gros accompagnés de couleurs et d'illustrations.

(vi) Effet proportionnels

820. Le Procureur général du Canada soutient qu'il y a proportionnalité entre les dispositions du règlement prévoyant l'apposition des messages de santé et les objectifs poursuivis. Ces dispositions, dans l'hypothèse où elles porteraient atteinte à l'alinéa 2(b) de la Charte, sont donc justifiées dans le cadre de l'article premier.

B) Le Règlement sur les rapports relatifs au tabac

821. Le *Règlement sur les rapports relatifs au tabac*, DORS/2000-273 fut élaboré sous l'autorité des articles 17 et 33 de la Loi sur le tabac par le Gouverneur général en conseil. Tel que le prévoit l'article 42.1 de la Loi sur le tabac, ce règlement fut déposé devant la Chambre des communes et approuvé à l'unanimité par celle-ci le 8 juin 2000 après avoir été examiné par le Comité permanent sur la santé.
822. Ce règlement oblige les fabricants et importateurs de produits du tabac de faire rapport périodiquement sur leurs ventes, leurs procédés de fabrication, les émissions toxiques de leurs produits ainsi que sur leurs activités de recherche et de promotion.
823. Il est intéressant de noter que la *Loi sur l'accise*, L.R. 1985, ch. E-14 impose déjà l'obligation de divulguer certains types de renseignements. Ainsi, les articles 31, 32 et 36 à 39 de cette loi prévoient ce qui suit :

«31. Quiconque poursuit des opérations sujettes à l'accise doit :

a) tenir, dans l'établissement visé par une licence où il poursuit ces opérations, les livres de magasin et autres livres, selon la formule et de la manière que

prescrivent les règlements ministériels et conserver ces livres pendant six ans suivant la fin de l'année civile à l'égard de laquelle les documents en cause ont été tenus sauf autorisation écrite du ministre de s'en départir avant la fin de cette période;

b) consigner clairement dans les livres mentionnés à l'alinéa a), au jour le jour et le jour même où la circonstance, la chose ou le fait à inscrire se produit, les détails requis à cet égard par quelque règlement ministériel.

L.R. (1985), ch. E-14, art. 31; 1999, ch. 17, art. 144(A).

32. (1) Toute personne qui est distillateur, fabricant de tabac ou de cigares, fabricant entrepositaire ou brasseur fait et remet au receveur de la division d'accise dans laquelle sa fabrique ou son établissement est situé un inventaire dans la forme prescrite par le ministre, de la quantité des diverses espèces de matières premières, d'articles et de substances en voie de fabrication, de produits fabriqués et de toutes autres matières qu'il détient ou possède lors de la clôture des opérations le dernier jour de son exercice, comme il est déterminé pour l'application de la Loi de l'impôt sur le revenu, de chaque année ou à toute date intermédiaire lorsqu'il en est requis par le ministre.

(1.1) Le titulaire d'une licence d'entrepôt accordée en application de l'alinéa 50(1)c) est tenu de remettre au receveur de la division d'accise dans laquelle l'entrepôt est situé une déclaration mensuelle énumérant, par pays, la quantité de tabac fabriqué et de cigares livrés à des représentants accrédités de ces pays.

(1.2) Le titulaire d'une licence d'entrepôt accordée en application de l'alinéa 50(1)c) dresse, et remet au receveur de la division d'accise dans laquelle l'entrepôt est situé, un inventaire, dans la forme déterminée par le ministre, des marchandises entreposées dans l'entrepôt à la clôture des opérations le dernier jour de son exercice, déterminé pour l'application de la Loi de l'impôt sur le revenu, chaque année ou, sur demande du ministre, à tout moment intermédiaire.

(2) Les inventaires visés aux paragraphes (1) et (1.2) se dressent selon les modalités prévues par les règlements ministériels.

L.R. (1985), ch. E-14, art. 32; L.R. (1985), ch. 12 (4e suppl.), art. 56; 1993, ch. 25, art. 33; 1999, ch. 17, art. 144(A).

36. Sauf disposition contraire de la présente loi, tous les rapports sont distincts et séparés pour chaque mois, et se rapportent au mois qui précède immédiatement le jour où ils sont respectivement faits.

S.R., ch. E-12, art. 36.

37. Tout rapport relatif aux quantités, à faire en vertu de la présente loi, doit être remis au receveur au plus tard le dixième jour ouvrable de chaque mois pour le mois qui précède ce jour.

L.R. (1985), ch. E-14, art. 37; L.R. (1985), ch. 12 (4e suppl.), art. 57.

38. (1) Tout compte ou rapport fait selon la présente loi doit être dressé et signé par la personne qui poursuit les opérations auxquelles il a trait, ou par son agent, et il est aussi signé par le contremaître, commis, premier ouvrier ou autre personne qu'emploie l'établissement où se poursuivent les opérations et qui est personnellement au courant des questions dont il s'agit.

(2) Le receveur ou un fonctionnaire supérieur peut, après que ce compte ou rapport a été dressé, exiger de toute autre personne à l'emploi de

l'établissement qui, à son avis, est le mieux au fait de la quantité des matières employées et des articles produits, sujets à l'accise, qu'elle témoigne en sa présence et sous serment au sujet de l'exactitude de ce compte ou rapport.

S.R., ch. E-12, art. 38.

39. Quiconque signe un compte ou un rapport prévu par la présente loi doit en attester la véracité sur le document de la manière suivante :

Je, ..., atteste que les divers comptes compris dans le présent rapport sont véridiques dans leur teneur et que je connais personnellement les matières qui y sont énoncées.

L.R. (1985), ch. E-14, art. 39; L.R. (1985), ch. 12 (4e suppl.), art. 58.»

824. Les informations exigées par le *Règlement sur les rapports relatifs au tabac* permettront d'exercer un contrôle accru sur la toxicité des produits du tabac vendus au Canada afin de pouvoir mieux informer la population. Elles permettront également de mieux comprendre comment les produits du tabac sont modifiés au fil des années, et comment ils sont commercialisés.
825. Les demanderesse contestent le Règlement sur les rapports sur plusieurs fronts.²⁶³

1) Le partage des compétences

826. En premier lieu, les demanderesse allèguent que le règlement ne relève pas de la compétence fédérale en matière de droit criminel au sens du paragraphe 91(27) L.C. 1867. Or, dans le jugement de 1995, M. le juge La Forest, à la p. 245 (majoritaire sur ce point), écrit :

«Il appert donc que les effets nocifs de l'usage du tabac sur la santé sont à la fois saisissants et importants. En deux mots, le tabac tue. Compte tenu de ce fait, le Parlement peut-il valablement se servir du droit criminel pour interdire aux fabricants des produits du tabac d'inciter la population canadienne à consommer ces produits et pour mieux la sensibiliser aux méfaits du tabac? À mon avis, il ne fait aucun doute qu'il peut le faire.»

827. À la page 252, il ajoute :

«Notre Cour a depuis longtemps reconnu que le Parlement peut valablement utiliser cette compétence pour interdire ou contrôler la fabrication, la vente et la distribution de produits qui présentent un danger pour la santé publique, et qu'il peut aussi valablement imposer des exigences en matière d'étiquetage et d'emballage de produits dangereux dans le but de protéger la santé publique.»

828. Il ne s'agit pas d'un cas où le parlement tenterait de réglementer une industrie sous le couvert du droit criminel pour atteindre d'autres fins que celles de droit criminel. Ainsi, la présente affaire est différente du *Renvoi sur la margarine*, [1949] R.C.S. 1. Dans cette affaire, la Cour avait considéré que le Parlement ne pouvait utiliser la compétence qui lui est conférée par le paragraphe 91(27) L.C.

²⁶³

Voir Annexe 10 – Le Règlement sur les rapports relatifs au tabac

1867 pour criminaliser la vente de la margarine. Le gouvernement alléguait que la motivation derrière la loi était de protéger la santé des Canadiens. Après avoir admis que la protection de la santé constituait un objectif de droit criminel valide, la Cour considéra que la loi contestée en l'espèce n'entraînait pas dans cette catégorie car rien n'indiquait que la margarine représentait un danger particulier pour la santé. L'objectif véritable du Parlement de l'époque semblait plutôt être de protéger l'industrie laitière, un objectif de compétence exclusivement provinciale. Or, dans le cas du Règlement sur les rapports, il est manifeste que son objectif demeure la protection de la santé des canadiens. Il n'y a aucune preuve au dossier que le gouvernement fédéral vise un motif non-avoué qui relèverait de la compétence provinciale.

829. En ce sens, la juge La Forest (toujours majoritaire sur ce point), note à la page 247 du jugement *RJR* de 1995:

«[I]l n'existe dans les présents pourvois aucune preuve que le Parlement avait une arrière-pensée lorsqu'il a adopté cette loi, ou encore qu'il tentait d'empiéter de façon injustifiable sur les compétences attribuées aux provinces en vertu des par. 92(13) et (16). Les présents pourvois diffèrent donc du Renvoi sur la margarine, précité, dans lequel l'interdiction ne visait pas vraiment à s'attaquer à un mal public, mais en fait, compte tenu du caractère véritable de la loi en cause, à réglementer l'industrie laitière.»

2) L'article 8 de la Charte

830. En ce qui concerne la contestation fondée sur l'article 8, les demanderesses se plaignent du fait que le règlement, en leur exigeant de déposer des rapports sur leurs activités, constitue une surveillance illégale de leurs affaires. En d'autres termes, elles invoquent le droit de faire le commerce d'un produit de consommation toxique en secret. Ce droit n'existe pas au Canada.
831. Rappelons que les demanderesses n'ont apporté devant le tribunal aucune preuve positive qui leur permettrait d'invoquer l'article 8 de la Charte.
832. Par ailleurs, il importe de garder à l'esprit la nature de l'activité visée. Le commerce de tabac est une activité réglementée par l'État. Les participants à une telle activité réglementée ont une expectative diminuée de vie privée, tel que nous l'avons vu plus haut lors de l'analyse de la Partie V de la Loi sur le tabac.
833. Les informations requises par le Règlement sur les rapports ne concernent que les activités de l'entreprise de sorte qu'il n'y a pas atteinte au droit à la vie privée d'une personne physique.
834. Dans l'affaire *British Columbia Securities Commission c. Branch*, [1995] 2 R.C.S. 3, la question était de savoir si un pouvoir accordé à une commission des valeurs mobilières de contraindre une société à produire ses dossiers internes violait l'article 8. La Cour, sous la plume des juges Sopinka et Iacobucci a indiqué qu'il n'y avait pas de violation de l'article 8.

835. Après avoir souligné qu'il s'agissait d'une activité normalement réglementée par l'État, et donc à l'égard de laquelle il y a une expectative réduite de vie privée, la Cour indiqua qu'une exigence de production de documents, est « l'une des méthodes les moins envahissantes » (par. 60) en matière de vie privée. Elle cite en ce sens au par. 62 les propos suivants tenus par M. le juge La Forest dans l'arrêt *Thomson Newspapers* (précité) :

« Bien que ces dossiers ne soient pas dépourvus d'intérêt de nature privée, il est raisonnable de dire qu'ils soulèvent des préoccupations beaucoup moins importantes que les documents personnels. L'argument suprême à l'appui d'une garantie constitutionnelle du droit au respect de la vie privée repose sur notre conviction, conforme à tant de nos traditions juridiques et politiques, qu'il appartient à l'individu de déterminer la façon dont il mènera sa vie privée. [. . .] Mais lorsque la possibilité d'une telle intervention est restreinte aux dossiers et documents de l'entreprise, la situation est tout à fait différente. Ces dossiers et documents ne contiennent habituellement pas de enseignements relatifs au mode de vie d'une personne, à ses relations intimes ou à ses convictions politiques ou religieuses. Bref, ils ne traitent pas de ces aspects de l'identité personnelle que le droit à la vie privée vise à protéger de l'influence envahissante de l'État. Au contraire, comme je l'ai déjà souligné, il est impératif que l'État ait le pouvoir de réglementer le commerce et le marché tant pour des raisons économiques que pour protéger l'individu d'un pouvoir de nature privée. Cela étant dit, les demandes de l'État relatives aux activités et aux opérations internes des entreprises sont maintenant choses courantes et prévisibles en matière commerciale. Compte tenu de ces circonstances, je ne crois pas qu'il puisse y avoir de très grandes attentes en matière de vie privée à l'égard des dossiers et des documents qui contiennent des renseignements de cette nature. »

836. Dans *R. c. Fitzpatrick*, [1995] 4 R.C.S. 154, il était question d'une disposition législative obligeant les pêcheurs de haute mer à émettre des rapports radio et des journaux de bord sur leurs activités. Des pêcheurs accusés d'avoir excédé leurs contingents de poissons prétendaient que la mise en preuve des rapports mentionnés ci-haut violait leur droit contre l'auto-incrimination garanti par l'article 7. La Cour conclut que le droit à l'auto-incrimination de l'article 7 n'était pas violé, et en profita au passage pour émettre certains commentaires concernant le droit à la vie privée de l'article 8 (aux par. 49-52):

*« Ma conclusion qu'il n'est pas abusif de la part de l'État de poursuivre ceux qui pratiquent la surpêche, en utilisant leurs rapports radio et journaux de bord comme preuve de l'infraction qu'ils ont commise, est renforcée par la jurisprudence de notre Cour quant à l'application de l'art. 8 de la Charte dans le contexte d'une réglementation. En donnant à l'art. 8 une interprétation fondée sur le contexte, notre Cour a, à maintes reprises, souligné que les fouilles, les perquisitions et les saisies de documents se rapportant à une activité que l'on sait réglementée par l'État ne sont pas assujetties à la norme élevée qui s'applique à celles effectuées dans le contexte criminel. **Il en est ainsi parce que l'attente en matière de vie privée est moins grande relativement à des dossiers qui sont préparés dans le cours normal des affaires [...]***

[...]

Ma conclusion sur la question est renforcée par le fait qu'on ne saurait dire que l'utilisation des renseignements contenus dans les rapports radio et les

*journaux de bord est un affront à la dignité de la personne -- une valeur fondamentale qui sous-tend tant de droits garantis par la Charte --, car ces dossiers ne divulguent rien au sujet de la personnalité de l'individu qui les a créés. **Les renseignements consignés sont de nature purement objective et leur pertinence est entièrement limitée aux questions qui ne sont importantes que pour la gestion et la conservation des ressources halieutiques.** Les renseignements ne divulguent rien de l'état d'esprit, des pensées ou des opinions de la personne qui les a soumis. En fait, leur contenu est encore plus limité que celui des dossiers d'entreprise dont il était question dans l'arrêt Thomson Newspapers et au sujet desquels j'ai affirmé, aux pp. 517 et 518:*

Ces dossiers et documents ne contiennent habituellement pas de renseignements relatifs au mode de vie d'une personne, à ses relations intimes ou à ses convictions politiques ou religieuses. Bref, ils ne traitent pas de ces aspects de l'identité personnelle que le droit à la vie privée vise à protéger de l'influence envahissante de l'État.

***De plus, l'exigence de tenir des dossiers en vertu de la Loi sur les pêches n'exerce aucune pression psychologique ou émotionnelle sur la personne,** de sorte que l'intrusion de l'État dont il est question en l'espèce contraste violemment avec les interrogatoires menés dans le cadre d'une enquête ou par la police et avec la contrainte à témoigner. Ces derniers surviennent non pas dans le cours normal des affaires, mais plutôt à la suite de délibérations sur des actes fautifs, et ils placent la personne concernée dans un état d'angoisse accru du fait que les procédures d'enquête et d'investigation de l'État sont déclenchées. En l'espèce, par contre, il n'y a rien de stressant ou d'envahissant dans le fait de se conformer à une exigence légale de soumettre des rapports radio et de tenir des journaux de bord -- une exigence conçue au profit non seulement de ceux qui s'y conforment, mais aussi de toute la société.»*

- 836.1 Le pouvoir d'exiger la production de documents constitue une «saisie» au sens de l'article 8 (voir l'arrêt *McKinlay* précité). Toutefois, la nature de l'intrusion est importante. Dans le cas du Règlement sur les rapports, il ne s'agit que d'émettre des rapports sur les produits et activités de l'entreprise. C'est en l'espèce une méthode moins envahissante. Or, l'importance de cette distinction a été soulignée à plusieurs reprises par la Cour suprême.
- 836.2 Dans l'arrêt *14371 Can. Inc. c. Québec (P.G)*, précité, à la p. 380, le juge Cory affirme :
- « De toute évidence, les perquisitions dans des propriétés privées sont beaucoup plus envahissantes qu'une demande de production de documents. Plus l'intrusion des auteurs de perquisitions dans les locaux d'une entreprise et des résidences privées est grande, plus on devrait accorder de l'importance aux dispositions de l'art. 8 de la Charte. »*
- 836.3 Dans l'arrêt *R. c. McKinlay Transport Ltd.* [1990] 1 R.C.S. 627, le juge Wilson avait déjà énoncé ce principe et souligné le caractère peu intrusif d'une demande de production de documents, par opposition à d'autres mécanismes d'enquête (p. 649) :

« Plus grande est l'atteinte aux droits à la vie privée des particuliers, plus il est probable que des garanties semblables à celles que l'on trouve dans l'arrêt *Hunter* seront nécessaires. Ainsi, le fait pour des agents du fisc de pénétrer dans la propriété d'un particulier pour y faire une perquisition et une saisie constitue une immixtion beaucoup plus grande que la simple demande de production de documents. »

836.4 Plus loin, elle ajoute (pp.649-650) :

« A mon sens, le par. 231(3) prescrit la méthode la moins envahissante pour contrôler efficacement le respect de la Loi de l'impôt sur le revenu. Elle n'entraîne pas la visite du domicile ni des locaux commerciaux du contribuable, elle exige simplement la production de documents qui peuvent être utiles au dépôt des déclarations d'impôt sur le revenu. »

836.5 Dans l'arrêt *Baron c. Canada*, [1993] 1 R.C.S. 416, la Cour a aussi souligné l'importance d'évaluer le caractère envahissant du pouvoir étatique comme facteur pertinent aux fins de l'article 8 de la Charte (p.444-445) :

«La perquisition dans des locaux privés (je veux dire privés au sens de propriété privée peu importe si le public y a accès pour faire des affaires) constitue la plus grave atteinte à la vie privée, abstraction faite de l'atteinte à l'intégrité physique. Cela est tout à fait différent que d'obliger une personne à comparaître lors d'un interrogatoire sous serment et à apporter avec elle certain documents, en vertu d'un subpoena duces tecum (*Thomson Newspapers*, précité) ou à produire des documents sur demande (*McKinlay Transport*, précité). Les juges La Forest et L'Heureux-Dubé ont tous deux reconnu dans l'arrêt *Thomson Newspapers*, précité, aux pp. 520 et 594 respectivement, que le pouvoir d'effectuer une perquisition dans un endroit porte plus atteinte à la vie privée d'un particulier que le simple pouvoir d'ordonner la production de documents.»

836.6 Les demanderessees se plaignent que cette « saisie » s'effectue sans autorisation préalable et sans que l'État soit obligé de démontrer l'existence de motifs raisonnables qu'une infraction a été commise. Pour les raisons qui précèdent, ces exigences n'ont pas à être respectées dans le présent contexte pour que cette « saisie » soit raisonnable. Comme le disait le juge Wilson relativement à un pouvoir similaire de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (*McKinlay*, précité, p. 649) :

«Conséquemment, le ministre du Revenu national doit disposer, dans la surveillance de ce régime de réglementation, de larges pouvoirs de vérification des déclarations des contribuables et d'examen de tous les documents qui peuvent être utiles pour préparer ces déclarations. Le Ministre doit être capable d'exercer ces pouvoirs, qu'il ait ou non des motifs raisonnables de croire qu'un certain contribuable a violé la Loi. »

836.7 L'exercice de ce pouvoir peut évidemment permettre, en outre, la découverte d'éléments de preuve de la commission d'une infraction. Mais comme le soulignait le juge La Forest dans l'arrêt *Thomson* (rendu en même temps que l'arrêt *McKinlay*) à propos des infractions prévues à la *Loi de l'impôt sur le*

revenu et du pouvoir d'exiger la production de documents pour les fins de cette loi (p.516) :

«Toutes ces infractions se rapportent à une conduite qui pourrait fort bien être découverte par l'exercice du pouvoir d'ordonner la production de documents que le par. 231(3) confère au ministre du Revenu national. Cela n'a pas empêché notre Cour de dire que le pouvoir d'enquête du par. 231(3) est de nature réglementaire ou administrative; voir l'arrêt R. c. McKinlay Transport Ltd., précité.»

836.8 Les demanderesse se plaignent aussi du caractère permanent et perpétuel de l'exigence de produire des documents. Nous soulignerons simplement, à ce sujet, les propos du juge Cory dans l'arrêt *14371 Can. Inc. c. Québec (P.G)*, précité, à la p. 377 :

«Ceux qui se lancent dans un domaine réglementé doivent accepter que la réglementation fait partie intégrante de leurs activités commerciales. »

837. Le règlement ne porte donc aucunement atteinte à l'article 8 de la Charte. Notons par ailleurs qu'aucun secret commercial dévoilé à l'occasion des rapports ne sera dévoilé à des tiers. En effet, l'article 20 de la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R. 1985, ch. A-1, prévoit ce qui suit :

«20. (1) Le responsable d'une institution fédérale est tenu, sous réserve des autres dispositions du présent article, de refuser la communication de documents contenant :

a) des secrets industriels de tiers;

b) des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tels de façon constante par ce tiers;

c) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité;

d) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins.

[...]

(6) Le responsable d'une institution fédérale peut communiquer, en tout ou en partie, tout document contenant les renseignements visés aux alinéas (1)b), c) et d) pour des raisons d'intérêt public concernant la santé et la sécurité»

3) L'alinéa 2(b) de la Charte

838. Pour ce qui est de la contestation du Règlement sur les rapports relative à l'alinéa 2(b) de la Charte, elle peut facilement être mise de côté. Il est à noter que seule la demanderesse ITL invoque cet argument. Elle prétend au par. 136 de sa déclaration que « [...] the reporting regulations impose such an unreasonable and onerous burden on all tobacco manufacturer's activities

associated in any manner whatsoever with their commercial expression, as effectively to attach penalties to all expression ».

839. ITL n'a fait aucune preuve quant au fardeau ainsi allégué.
840. Le Procureur général du Canada soutient qu'il n'y a aucune atteinte à la liberté d'expression. L'objet du règlement n'est nullement de restreindre l'expression.

4) La légalité du Règlement sur les rapports en vertu de la Loi sur le tabac

841. Les demanderesse prétendent que les dispositions du Règlement sur les rapports sont illégales car non autorisées par la Loi sur le tabac.
842. Les demanderesse allèguent qu'il est illégal d'adopter des règlements ayant pour but de recueillir des informations pouvant amener le gouvernement éventuellement à réglementer à nouveau. Il est opportun de rappeler certaines dispositions de la Loi sur le tabac.

«OBJET

Santé publique

4. 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 et d'envergure nationale et, plus particulièrement :

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

b) de préserver notamment les jeunes des incitations à l'usage du tabac et du tabagisme qui peut en résulter;

c) de protéger la santé des jeunes par la limitation de l'accès au tabac;

d) de mieux sensibiliser la population aux dangers que l'usage du tabac présente pour la santé.

[...]

Règlements

7. Le gouverneur en conseil peut, par règlement :

a) établir des normes applicables aux produits du tabac, notamment :

(i) pour régir les quantités des substances que peuvent contenir les produits et leurs émissions,

(ii) pour désigner les substances qui ne peuvent être ajoutées aux produits;

b) prévoir des méthodes d'essai, notamment en ce qui touche la conformité des produits du tabac aux normes;

c) prévoir les renseignements que le fabricant doit transmettre au ministre relativement aux produits du tabac et à leurs émissions, notamment des données sur la vente et des renseignements sur la composition, les ingrédients, les propriétés dangereuses et les éléments de marque de ces produits;

d) prévoir les modalités de transmission des renseignements visés à l'alinéa c), notamment sous forme électronique;

e) prendre, de façon générale, les mesures nécessaires à l'application de la présente partie.

[...]

33. Le gouverneur en conseil peut, par règlement :

a) régir l'emballage et la promotion des produits du tabac et l'utilisation des éléments de marque de ces produits, y compris les modalités et les conditions applicables à l'emballage et à la promotion, et la promotion des articles et services visés à l'article 28;

b) régir la publicité des produits du tabac pour l'application du paragraphe 22(2);

c) régir, pour l'application du paragraphe 24(4), l'usage d'un élément de marque d'un produit du tabac;

d) préciser la façon dont un élément de marque d'un produit du tabac peut figurer sur des installations permanentes;

e) régir, pour l'application du paragraphe 26(1), la manière dont un élément de marque d'un produit du tabac peut figurer sur les accessoires;

f) régir l'exposition des produits du tabac et des accessoires dans les établissements de vente au détail;

g) régir, pour l'application du paragraphe 30(2), les affiches que le détaillant peut placer, y compris leur contenu, leur taille, leur nombre et les endroits où elles peuvent être placées;

h) exiger d'un fabricant qu'il fournisse les détails de ses éléments de marque et de ses activités de promotion;

i) prendre toute autre mesure d'ordre réglementaire prévue par la présente partie;

j) prendre, de façon générale, les mesures nécessaires à l'application de la présente partie. »

843. Il appert des extraits soulignés que la loi a clairement accordé au gouverneur en conseil le pouvoir d'adopter des règlements exigeant que des informations soient fournies au sujet des composantes et émissions des produits du tabac, ainsi que sur la promotion et la vente de ceux-ci. Il est vrai que l'un des buts du Règlement sur les rapports est de permettre au gouvernement de recueillir des informations pouvant éventuellement lui permettre d'adopter de nouveaux règlements ce qui n'est pas incompatible avec la Loi sur le tabac, bien au contraire.

844. L'arrêt *Fitzpatrick c. La Reine*, [1995] 4 R.C.S. 154 (précité) répond aux allégations de ITL. Un règlement ne sera pas *ultra vires* parce qu'il aide à obtenir des informations qui, un jour peut-être, serviront à l'élaboration d'une nouvelle réglementation ou à sa mise à jour : (par. 35):

«L'exigence de l'art. 61 de la Loi sur les pêches que les pêcheurs soumettent des rapports radio et des journaux de bord (ou des «déclarations véridiques») est une composante importante du régime de

réglementation établi en vertu de la Loi pour la gestion et la conservation des ressources halieutiques. Cette exigence n'a pas essentiellement pour but de recueillir des renseignements qui pourront être utilisés ultérieurement contre les pêcheurs qui les fournissent. Les renseignements ne sont pas compilés au cours d'une enquête portant sur des actes fautifs. L'obligation qui incombe aux pêcheurs de soumettre des rapports a plutôt pour but de fournir aux fonctionnaires des pêches les renseignements à jour nécessaires à la réglementation efficace de la pêche. L'établissement de contingents dépend de renseignements exacts sur la quantité et l'emplacement des prises, et ce sont les pêcheurs eux-mêmes qui sont le mieux en mesure de fournir ces renseignements. Le respect des contingents bénéficie, à son tour, à l'ensemble des pêcheurs commerciaux, parce qu'il permet d'assurer la survie de la pêche et une juste répartition de ses profits, qui garantissent aux pêcheurs commerciaux leurs emplois et leurs revenus.»

845. Les demanderesses n'ont aucunement expliqué dans leur argumentation en quoi les articles 3, 7(b), 9(2), 10, 11(1), 11(2), et 15 à 24 du *Règlement sur les rapports relatifs au tabac* sont nuls pour excéder les pouvoirs de réglementation prévus à la Loi sur le tabac.
846. Le Procureur général du Canada soutient au contraire que ces articles n'excèdent pas les pouvoirs de réglementation prévus à la Loi sur le tabac.