

RJR — MacDonald Inc. *Applicant*

v.

**The Attorney General of
Canada** *Respondent*

and

The Attorney General of Quebec
Mis-en-cause

and

**The Heart and Stroke Foundation of
Canada, the Canadian Cancer Society, the
Canadian Council on Smoking and Health,
and Physicians for a Smoke-Free
Canada** *Intervenors on the application for
interlocutory relief*

and between

Imperial Tobacco Ltd. *Applicant*

v.

**The Attorney General of
Canada** *Respondent*

and

The Attorney General of Quebec
Mis-en-cause

and

**The Heart and Stroke Foundation of
Canada, the Canadian Cancer Society, the
Canadian Council on Smoking and Health,
and Physicians for a Smoke-Free
Canada** *Intervenors on the application for
interlocutory relief*

RJR — MacDonald Inc. *Requérante*

c.

^a **Le procureur général du Canada** *Intimé*

^b et

Le procureur général du Québec
Mis en cause

^c et

^d **La Fondation des maladies du cœur du
Canada, la Société canadienne du cancer, le
Conseil canadien sur le tabagisme et la
santé, et Médecins pour un Canada sans
fumée** *Intervenants dans la demande de
redressement interlocutoire*

^e et entre

Imperial Tobacco Ltd. *Requérante*

^f c.

^g **Le procureur général du Canada** *Intimé*

et

^h **Le procureur général du Québec**
Mis en cause

et

ⁱ **La Fondation des maladies du cœur du
Canada, la Société canadienne du cancer, le
Conseil canadien sur le tabagisme et la
santé, et Médecins pour un Canada sans
fumée** *Intervenants dans la demande de
redressement interlocutoire*

INDEXED AS: RJR — MACDONALD INC. v. CANADA
(ATTORNEY GENERAL)

File Nos.: 23460, 23490.

1993: October 4; 1994: March 3.

Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci and Major JJ.

APPLICATIONS FOR INTERLOCUTORY RELIEF

Practice — Interlocutory motions to stay implementation of regulations pending final decision on appeals and to delay implementation if appeals dismissed — Leave to appeal granted shortly after applications to stay heard — Whether the applications for relief from compliance with regulations should be granted — Tobacco Products Control Act, S.C. 1988, c. 20, ss. 3, 4 to 8, 9, 11 to 16, 17(f), 18 — Tobacco Products Control Regulations, amendment, SOR/93-389 — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 2(b), 24(1) — Rules of the Supreme Court of Canada, SOR/83-74, s. 27 — Supreme Court Act, R.S.C., 1985, c. S-26, s. 65.1.

The *Tobacco Products Control Act* regulates the advertisement of tobacco products and the health warnings which must be placed upon those products. Both applicants successfully challenged the Act's constitutional validity in the Quebec Superior Court on the grounds that it was *ultra vires* Parliament and that it violates the right to freedom of expression in s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The Court of Appeal ordered the suspension of enforcement until judgment was rendered on the Act's validity but declined to order a stay of the coming into effect of the Act until 60 days following a judgment validating the Act. The majority ultimately found the legislation constitutional.

The *Tobacco Products Control Regulations, amendment*, would cause the applicants to incur major expense in altering their packaging and these expenses would be irrecoverable should the legislation be found unconstitutional. Before a decision on applicants' leave applications to this Court in the main actions had been made, the applicants brought these motions for stay pursuant to s. 65.1 of the *Supreme Court Act*, or, in the event that leave was granted, pursuant to r. 27 of the *Rules of the Supreme Court of Canada*. In effect, the applicants sought to be released from any obligation to comply with the new packaging requirements until the disposi-

RÉPERTORIÉ: RJR — MACDONALD INC. c. CANADA
(PROCUREUR GÉNÉRAL)

N^{os} du greffe: 23460, 23490.

a 1993: 4 octobre; 1994: 3 mars.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci et Major.

b DEMANDES DE REDRESSEMENT INTERLOCUTOIRE

Pratique — Demandes interlocutoires visant à surseoir à l'application d'un règlement en attendant la décision finale sur des appels et à en retarder la mise en œuvre si les appels sont rejetés — Autorisations d'appel accordées peu après l'audition des demandes de sursis — Les demandes de dispense de l'application du règlement devraient-elles être accordées? — Loi réglementant les produits du tabac, L.C. 1988, ch. 20, art. 3, 4 à 8, 9, 11 à 16, 17f), 18 — Règlement sur les produits du tabac—Modification, DORS/93-389 — Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 2b), 24(1) — Règles de la Cour suprême du Canada, DORS/83-74, art. 27 — Loi sur la Cour suprême, L.R.C. (1985), ch. S-26, art. 65.1.

La *Loi réglementant les produits du tabac* vise à réglementer la publicité des produits du tabac et les mises en garde qui doivent être apposées sur ces produits. Les deux requérantes ont eu gain de cause devant la Cour supérieure du Québec lorsqu'elles ont contesté la constitutionnalité de la Loi au motif qu'elle était *ultra vires* du Parlement et contrevenait à l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Cour d'appel a ordonné la suspension du contrôle d'application jusqu'à ce que jugement soit rendu sur la validité de la Loi, mais elle a refusé de suspendre l'application de la Loi pendant une période de 60 jours suivant un jugement déclarant la Loi valide. La Cour d'appel à la majorité a ultérieurement déclaré la loi constitutionnelle.

Le *Règlement sur les produits du tabac — Modification* obligerait les requérantes à engager des dépenses considérables pour modifier leurs emballages, et ces dépenses ne seraient pas recouvrables si la législation était déclarée inconstitutionnelle. Avant la décision relative aux autorisations de pourvoi dans les actions principales, les requérantes ont demandé un sursis d'exécution en vertu de l'art. 65.1 de la *Loi sur la Cour suprême* ou, dans l'éventualité où les autorisations d'appel seraient accordées, en vertu de l'art. 27 des *Règles de la Cour suprême du Canada*. En réalité, les requérantes demandent d'être libérées de toute obligation de se conformer

tion of the main actions. They also requested that the stays be granted for a period of 12 months from the dismissal of the leave applications or from a decision of this Court confirming the validity of *Tobacco Products Control Act*.

This Court heard applicants' motions on October 4 and granted leave to appeal the main action on October 14. At issue here was whether the applications for relief from compliance with the *Tobacco Products Control Regulations, amendment* should be granted. A preliminary question was raised as to this Court's jurisdiction to grant the relief requested by the applicants.

Held: The applications should be dismissed.

The powers of the Supreme Court of Canada to grant relief in this kind of proceeding are contained in s. 65.1 of the *Supreme Court of Canada Act* and r. 27 of the *Rules of the Supreme Court of Canada*.

The words "other relief" in r. 27 of the *Supreme Court Rules* are broad enough to permit the Court to defer enforcement of regulations that were not in existence when the appeal judgment was rendered. It can apply even though leave to appeal may not yet be granted. In interpreting the language of the rule, regard should be had to its purpose: to facilitate the "bringing of cases" before the Court "for the effectual execution and working of this Act". To achieve its purpose the rule can neither be limited to cases in which leave to appeal has already been granted nor be interpreted narrowly to apply only to an order stopping or arresting execution of the Court's process by a third party or freezing the judicial proceeding which is the subject matter of the judgment in appeal.

Section 65.1 of the *Supreme Court Act* was adopted not to limit the Court's powers under r. 27 but to enable a single judge to exercise the jurisdiction to grant stays in circumstances in which, before the amendment, a stay could be granted by the Court. It should be interpreted as conferring the same broad powers as are included in r. 27. The Court, pursuant to both s. 65.1 and r. 27, can not only grant a stay of execution and of proceedings in the traditional sense but also make any order that preserves matters between the parties in a state that will, as far as possible, prevent prejudice pending resolution by the Court of the controversy, so as to enable the Court to

aux nouvelles exigences en matière d'emballage jusqu'aux décisions sur les actions principales. Elles ont aussi demandé que le sursis soit accordé pour une période de 12 mois à compter d'un refus des autorisations d'appel ou d'un arrêt de notre Cour confirmant la validité de la *Loi réglementant les produits du tabac*.

Notre Cour a entendu les demandes des requérantes le 4 octobre et a accordé, le 14 octobre, les autorisations d'appel relativement aux actions principales. La question est de savoir si les demandes visant à obtenir une dispense de l'application du *Règlement sur les produits du tabac — Modification* devraient être accordées. Une question préliminaire a été soulevée relativement à la compétence de notre Cour d'accorder le redressement demandé par les requérantes.

Arrêt: Les demandes sont rejetées.

Les pouvoirs de la Cour suprême du Canada d'accorder un redressement dans des procédures de ce genre sont prévus à l'art. 65.1 de la *Loi sur la Cour suprême du Canada* et à l'art. 27 des *Règles de la Cour suprême du Canada*.

L'expression «autre redressement» à l'art. 27 des *Règles de la Cour suprême du Canada* est suffisamment générale pour permettre à notre Cour de retarder l'application d'un règlement qui n'existait pas au moment où la cour d'appel a rendu son jugement. La règle peut s'appliquer même si l'autorisation d'appel n'a pas encore été accordée. Dans l'interprétation du libellé de la règle, il faut en examiner l'objet: faciliter les «recours» devant la Cour et «prendre les mesures nécessaires à l'application de la présente loi». Pour réaliser son objet, la règle ne peut être limitée aux cas où l'autorisation d'appel a déjà été accordée ni recevoir une interprétation restrictive de façon à s'appliquer seulement à une ordonnance qui suspend ou arrête l'exécution des procédures de la Cour par une tierce partie ou encore qui bloque l'exécution du jugement objet de l'appel.

L'adoption de l'art. 65.1 de la *Loi sur la Cour suprême* ne visait pas à restreindre les pouvoirs de notre Cour en vertu de l'art. 27, mais à permettre à un seul juge d'exercer la compétence d'accorder un sursis dans les cas où, avant la modification, c'était la Cour qui pouvait accorder un sursis. Il faut l'interpréter comme conférant les mêmes pouvoirs généraux que ceux de l'art. 27. La Cour est habilitée, tant en vertu de l'art. 65.1 que de l'art. 27, non seulement à accorder un sursis d'exécution et une suspension d'instance dans le sens traditionnel, mais aussi à rendre toute ordonnance visant à maintenir les parties dans une situation qui, dans la mesure

render a meaningful and effective judgment. The Court must be able to intervene not only against the direct dictates of the judgment but also against its effects. The Court therefore must have jurisdiction to enjoin conduct on the part of a party acting in reliance on the judgment which, if carried out, would tend to negate or diminish the effect of the judgment of this Court.

Jurisdiction to grant the relief requested by the applicants exists even if the applicants' requests for relief are for "suspension" of the regulation rather than "exemption" from it. To hold otherwise would be inconsistent with *Manitoba (Attorney General) v. Metropolitan Stores (MTS) Ltd.* which established that the distinction between "suspension" and "exemption" cases is made only after jurisdiction has been otherwise established. If jurisdiction under s. 65.1 of the Act and r. 27 were wanting, jurisdiction would be found in s. 24(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. A *Charter* remedy should not be defeated because of a deficiency in the ancillary procedural powers of the Court to preserve the rights of the parties pending a final resolution of constitutional rights.

The three-part *American Cyanamid* test (adopted in Canada in *Manitoba (Attorney General) v. Metropolitan Stores (MTS) Ltd.*) should be applied to applications for interlocutory injunctions and as well for stays in both private law and *Charter* cases.

At the first stage, an applicant for interlocutory relief in a *Charter* case must demonstrate a serious question to be tried. Whether the test has been satisfied should be determined by a motions judge on the basis of common sense and an extremely limited review of the case on the merits. The fact that an appellate court has granted leave in the main action is, of course, a relevant and weighty consideration, as is any judgment on the merits which has been rendered, although neither is necessarily conclusive of the matter. A motions court should only go beyond a preliminary investigation into the merits when the result of the interlocutory motion will in effect amount to a final determination of the action, or when the constitutionality of a challenged statute can be determined as a pure question of law. Instances of this sort will be exceedingly rare. Unless the case on the merits is frivolous or vexatious, or the constitutionality of the

du possible, ne sera pas cause de préjudice en attendant le règlement du différend par la Cour, de façon que cette dernière puisse rendre une décision qui ne sera pas dénuée de sens et d'efficacité. Notre Cour doit être en mesure d'intervenir non seulement à l'égard des termes mêmes du jugement, mais aussi à l'égard de ses effets. Notre Cour doit donc posséder la compétence d'interdire à une partie d'accomplir tout acte fondé sur le jugement, qui, s'il était accompli, tendrait à annuler ou à diminuer l'effet de la décision de notre Cour.

Notre Cour possède la compétence d'accorder le redressement demandé par les requérantes, même si les requérantes demandent une «suspension» du règlement plutôt qu'une «exemption» de son application. Une conclusion différente sur ce point irait à l'encontre de l'arrêt *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores (MTS) Ltd.*, selon lequel la distinction entre les cas de «suspension» et d'«exemption» ne se fait qu'après que la compétence a été par ailleurs établie. Si la compétence de notre Cour ne pouvait reposer sur l'art. 65.1 de la Loi et l'art. 27 des Règles, le fondement de cette compétence pourrait être le par. 24(1) de la *Charte canadienne des droits et des libertés*. Une lacune dans les pouvoirs accessoires de notre Cour en matière de procédure permettant de préserver les droits des parties en attendant le règlement final d'un différend touchant des droits constitutionnels ne devrait pas faire obstacle à une réparation fondée sur la *Charte*.

Le critère en trois étapes de l'arrêt *American Cyanamid* (adopté au Canada dans *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores (MTS) Ltd.*) devrait s'appliquer aux demandes d'injonction interlocutoire et de suspension d'instance, tant en droit privé que dans des cas relevant de la *Charte*.

À la première étape, le requérant d'un redressement interlocutoire dans un cas relevant de la *Charte* doit établir l'existence d'une question sérieuse à juger. Le juge de la requête doit déterminer s'il est satisfait au critère, en se fondant sur le bon sens et un examen extrêmement restreint du fond de l'affaire. Le fait qu'une cour d'appel a accordé une autorisation d'appel relativement à l'action principale constitue une considération pertinente et importante, de même que tout jugement rendu sur le fond, mais ni l'un ni l'autre n'est concluant sur ce point. Le tribunal saisi de la requête ne devrait aller au-delà d'un examen préliminaire du fond de l'affaire que lorsque le résultat de la requête interlocutoire équivaudra en fait à un règlement final de l'action, ou que la question de constitutionnalité d'une loi se présente comme une pure question de droit. Les cas de ce genre sont extrêmement rares. Sauf lorsque la demande est futile ou

statute is a pure question of law, a judge on a motion for relief must, as a general rule, consider the second and third stages of the *Metropolitan Stores* test.

At the second stage the applicant is required to demonstrate that irreparable harm will result if the relief is not granted. 'Irreparable' refers to the nature of the harm rather than its magnitude. In *Charter* cases, even quantifiable financial loss relied upon by an applicant may be considered irreparable harm so long as it is unclear that such loss could be recovered at the time of a decision on the merits.

The third branch of the test, requiring an assessment of the balance of inconvenience to the parties, will normally determine the result in applications involving *Charter* rights. A consideration of the public interest must be taken into account in assessing the inconvenience which it is alleged will be suffered by both parties. These public interest considerations will carry less weight in exemption cases than in suspension cases. When the nature and declared purpose of legislation is to promote the public interest, a motions court should not be concerned whether the legislation has in fact this effect. It must be assumed to do so. In order to overcome the assumed benefit to the public interest arising from the continued application of the legislation, the applicant who relies on the public interest must demonstrate that the suspension of the legislation would itself provide a public benefit.

As a general rule, the same principles would apply when a government authority is the applicant in a motion for interlocutory relief. However, the issue of public interest, as an aspect of irreparable harm to the interests of the government, will be considered in the second stage. It will again be considered in the third stage when harm to the applicant is balanced with harm to the respondent including any harm to the public interest established by the latter.

Here, the application of these principles to the facts required that the applications for stay be dismissed.

The observation of the Quebec Court of Appeal that the case raised serious constitutional issues and this Court's decision to grant leave to appeal clearly indicated that these cases raise serious questions of law.

vexatoire ou que la question de la constitutionnalité d'une loi se présente comme une pure question de droit, le juge de la requête doit en général procéder à l'examen des deuxième et troisième étapes du critère de l'arrêt *à Metropolitan Stores*.

À la deuxième étape, le requérant doit établir qu'il subira un préjudice irréparable en cas de refus du redressement. Le terme «irréparable» a trait à la nature du préjudice et non à son étendue. Dans les cas relevant de la *Charte*, même une perte financière quantifiable, invoquée à l'appui d'une demande, peut être considérée comme un préjudice irréparable s'il n'est pas évident qu'il pourrait y avoir recouvrement au moment de la décision sur le fond.

La troisième étape du critère, l'appréciation de la prépondérance des inconvénients, permettra habituellement de trancher les demandes concernant des droits garantis par la *Charte*. Il faut tenir compte de l'intérêt public dans l'appréciation des inconvénients susceptibles d'être subis par les deux parties. Les considérations d'intérêt public auront moins de poids dans les cas d'exemption que dans les cas de suspension. Si la nature et l'objet affirmé de la loi sont de promouvoir l'intérêt public, le tribunal des requêtes ne devrait pas se demander si la loi a réellement cet effet. Il faut supposer que tel est le cas. Pour arriver à contrer le supposé avantage de l'application continue de la loi que commande l'intérêt public, le requérant qui invoque l'intérêt public doit établir que la suspension de l'application de la loi serait elle-même à l'avantage du public.

En règle générale, les mêmes principes s'appliquent lorsqu'un organisme gouvernemental présente une demande de redressement interlocutoire. Cependant, c'est à la deuxième étape que sera examinée la question de l'intérêt public, en tant qu'aspect du préjudice irréparable causé aux intérêts du gouvernement. Cette question sera de nouveau examinée à la troisième étape lorsque le préjudice du requérant est examiné par rapport à celui de l'intimé, y compris le préjudice que ce dernier aura établi du point de vue de l'intérêt public.

En l'espèce, l'application de ces principes aux faits aboutit au rejet des demandes de sursis.

L'observation de la Cour d'appel du Québec que l'affaire soulève des questions constitutionnelles sérieuses, ainsi que les autorisations d'appel accordées par notre Cour, indiquent clairement que l'affaire soulève des questions de droit sérieuses.

Although compliance with the regulations would require a significant expenditure and, in the event of their being found unconstitutional, reversion to the original packaging would require another significant outlay, monetary loss of this nature will not usually amount to irreparable harm in private law cases. However, where the government is the unsuccessful party in a constitutional claim, a plaintiff will face a much more difficult task in establishing constitutional liability and obtaining monetary redress. The expenditures which the new regulations require will therefore impose irreparable harm on the applicants if these motions are denied but the main actions are successful on appeal.

Among the factors which must be considered in order to determine whether the granting or withholding of interlocutory relief would occasion greater inconvenience are the nature of the relief sought and of the harm which the parties contend they will suffer, the nature of the legislation which is under attack, and where the public interest lies. Although the required expenditure would impose economic hardship on the companies, the economic loss or inconvenience can be avoided by passing it on to purchasers of tobacco products. Further, the applications, since they were brought by two of the three companies controlling the Canadian tobacco industry, were in actual fact for a suspension of the legislation, rather than for an exemption from its operation. The public interest normally carries greater weight in favour of compliance with existing legislation. The weight given is in part a function of the nature of the legislation and in part a function of the purposes of the legislation under attack. The government passed these regulations with the intention of protecting public health and furthering the public good. When the government declares that it is passing legislation in order to protect and promote public health and it is shown that the restraints which it seeks to place upon an industry are of the same nature as those which in the past have had positive public benefits, it is not for a court on an interlocutory motion to assess the actual benefits which will result from the specific terms of the legislation. The applicants, rather, must offset these public interest considerations by demonstrating a more compelling public interest in suspending the application of the legislation. The only possible public interest in the continued application of the current packaging requirements, however, was that the price of cigarettes for smokers would not increase. Any such increase would not be excessive and cannot carry much weight when balanced against the undeniable importance of the public interest in health

Bien que l'application du règlement obligerait les requérantes à faire des dépenses importantes et, si ce règlement était déclaré inconstitutionnel, à engager d'autres dépenses considérables pour revenir à leurs méthodes actuelles d'emballage, une perte monétaire de cette nature n'équivaudra habituellement pas à un préjudice irréparable dans des affaires de droit privé. Toutefois, lorsque le gouvernement est la partie qui échoue dans une affaire de nature constitutionnelle, un demandeur aura beaucoup plus de difficulté à établir la responsabilité constitutionnelle et à obtenir une réparation monétaire. Les dépenses nécessitées par le nouveau règlement causeront donc un préjudice irréparable aux requérantes si les demandes sont rejetées, mais les actions principales accueillies en appel.

Pour déterminer lequel de l'octroi ou du refus du redressement interlocutoire occasionnerait le plus d'inconvénients, il faut notamment procéder à l'examen de la nature du redressement demandé et du préjudice invoqué par les parties, de la nature de la loi contestée et de l'intérêt public. Les dépenses nécessaires imposeraient un fardeau économique aux sociétés, mais la perte ou les inconvénients économiques peuvent être reportés sur les acheteurs des produits du tabac. Par ailleurs, puisqu'elles sont présentées par deux des trois sociétés qui contrôlent l'industrie canadienne du tabac, les demandes constituent en réalité un cas de suspension plutôt qu'un cas d'exemption de l'application de la législation. L'intérêt public pèse habituellement plus en faveur du respect de la législation existante. Le poids accordé aux préoccupations d'intérêt public dépend en partie de la nature de la loi et en partie de l'objet de la loi contestée. Le gouvernement a adopté le règlement dans l'intention de protéger la santé publique et donc de promouvoir le bien public. Si le gouvernement déclare qu'il adopte une loi pour protéger et favoriser la santé publique et s'il est établi que les limites qu'il veut imposer à l'industrie sont de même nature que celles qui, dans le passé, ont eu des avantages concrets pour le public, il n'appartient pas à un tribunal saisi d'une requête interlocutoire d'évaluer les véritables avantages qui découleront des exigences particulières de la loi. Les requérantes doivent plutôt faire contrepois à ces considérations d'intérêt public en établissant que la suspension de l'application de la loi serait davantage dans l'intérêt public. Pour ce qui est du maintien de l'application des exigences actuelles en matière d'emballage, seule la non-majoration du prix des cigarettes pour les fumeurs pourrait être dans l'intérêt du public. Une telle majoration ne serait vraisemblablement pas excessive et ne peut avoir beaucoup de poids face à l'importance incontestable de l'intérêt public dans la protection de la santé

and in the prevention of the widespread and serious medical problems directly attributable to smoking.

Cases Cited

Applied: *Manitoba (Attorney General) v. Metropolitan Stores (MTS) Ltd.*, [1987] 1 S.C.R. 110; **considered:** *Labatt Breweries of Canada Ltd. v. Attorney General of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 594; *American Cyanamid Co. v. Ethicon Ltd.*, [1975] A.C. 396; **referred to:** *R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 S.C.R. 401; *Keable v. Attorney General (Can.)*, [1978] 2 S.C.R. 135; *Battle Creek Toasted Corn Flake Co. v. Kellogg Toasted Corn Flake Co.* (1924), 55 O.L.R. 127; *Laboratoire Pentagone Ltée v. Parke, Davis & Co.*, [1968] S.C.R. 269; *Adrian Messenger Services v. The Jockey Club Ltd.* (No. 2) (1972), 2 O.R. 619; *Bear Island Foundation v. Ontario* (1989), 70 O.R. (2d) 574; *N.W.L. Ltd. v. Woods*, [1979] 1 W.L.R. 1294; *Trieger v. Canadian Broadcasting Corp.* (1988), 54 D.L.R. (4th) 143; *Tremblay v. Daigle*, [1989] 2 S.C.R. 530; *Dialadex Communications Inc. v. Crammond* (1987), 34 D.L.R. (4th) 392; *R.L. Crain Inc. v. Hendry* (1988), 48 D.L.R. (4th) 228; *MacMillan Bloedel Ltd. v. Mullin*, [1985] 3 W.W.R. 577; *Hubbard v. Pitt*, [1976] Q.B. 142; *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863; *Nelles v. Ontario*, [1989] 2 S.C.R. 170; *Ainsley Financial Corp. v. Ontario Securities Commission* (1993), 14 O.R. (3d) 280; *Morgentaler v. Ackroyd* (1983), 150 D.L.R. (3d) 59; *Attorney General of Canada v. Fishing Vessel Owners' Association of B.C.*, [1985] 1 F.C. 791; *Esquimalt Anglers' Association v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)* (1988), 21 F.T.R. 304; *Island Telephone Co., Re* (1987), 67 Nfld. & P.E.I.R. 158; *Black v. Law Society of Alberta* (1983), 144 D.L.R. (3d) 439; *Vancouver General Hospital v. Stoffman* (1985), 23 D.L.R. (4th) 146; *Rio Hotel Ltd. v. Commission des licences et permis d'alcool*, [1986] 2 S.C.R. ix; *Ontario Jockey Club v. Smith* (1922), 22 O.W.N. 373; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 2(b), 24(1).
Code of Civil Procedure of Québec, art. 523.
Constitution Act, 1867, s. 91.
Fisheries Act, R.S.C. 1970 c. F-14.
Rules of the Supreme Court of Canada, 1888, General Order No. 85(17).
Rules of the Supreme Court of Canada, SOR/83-74, s. 27.

et la prévention de problèmes médicaux répandus et graves directement attribuables à la cigarette.

Jurisprudence

a

Arrêt appliqué: *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores (MTS) Ltd.*, [1987] 1 R.C.S. 110; **arrêts examinés:** *Brasseries Labatt du Canada Ltée c. Procureur général du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 594; *American Cyanamid Co. c. Ethicon Ltd.*, [1975] A.C. 396; **arrêts mentionnés:** *R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 R.C.S. 401; *Keable c. Procureur général (Can.)*, [1978] 2 R.C.S. 135; *Battle Creek Toasted Corn Flake Co. c. Kellogg Toasted Corn Flake Co.* (1924), 55 O.L.R. 127; *Laboratoire Pentagone Ltée c. Parke, Davis & Co.*, [1968] R.C.S. 269; *Adrian Messenger Services c. The Jockey Club Ltd.* (No. 2) (1972), 2 O.R. 619; *Bear Island Foundation c. Ontario* (1989), 70 O.R. (2d) 574; *N.W.L. Ltd. c. Woods*, [1979] 1 W.L.R. 1294; *Trieger c. Canadian Broadcasting Corp.* (1988), 54 D.L.R. (4th) 143; *Tremblay c. Daigle*, [1989] 2 R.C.S. 530; *Dialadex Communications Inc. c. Crammond* (1987), 34 D.L.R. (4th) 392; *R.L. Crain Inc. c. Hendry* (1988), 48 D.L.R. (4th) 228; *MacMillan Bloedel Ltd. c. Mullin*, [1985] 3 W.W.R. 577; *Hubbard c. Pitt*, [1976] Q.B. 142; *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863; *Nelles c. Ontario*, [1989] 2 R.C.S. 170; *Ainsley Financial Corp. c. Ontario Securities Commission* (1993), 14 O.R. (3d) 280; *Morgentaler c. Ackroyd* (1983), 150 D.L.R. (3d) 59; *Procureur général du Canada c. Fishing Vessel Owners' Association of B.C.*, [1985] 1 C.F. 791; *Esquimalt Anglers' Association c. Canada (Ministre des pêches et océans)* (1988), 21 F.T.R. 304; *Island Telephone Co., Re* (1987), 67 Nfld. & P.E.I.R. 158; *Black c. Law Society of Alberta* (1983), 144 D.L.R. (3d) 439; *Vancouver General Hospital c. Stoffman* (1985), 23 D.L.R. (4th) 146; *Rio Hotel Ltd. c. Commission des licences et permis d'alcool*, [1986] 2 R.C.S. ix; *Ontario Jockey Club c. Smith* (1922), 22 O.W.N. 373; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103.

b

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 2b), 24(1).
Code de procédure civile du Québec, art. 523.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 91.
Loi réglementant les produits du tabac, L.R.C. (1985), ch. 14 (4^e suppl.), L.C. 1988, ch. 20, art. 3, 4 à 8, 9, 11 à 16, 17f), 18.
Loi sur la Cour suprême, L.R.C. (1985), ch. S-26, art. 65.1 [aj. L.C. 1990, ch. 8, art. 40], 97(1)a).

Supreme Court Act, R.S.C., 1985, c. S-26, ss. 65.1 [ad. S.C. 1990, c. 8, s. 40], 97(1)(a).

Tobacco Products Control Act, R.S.C., 1985, c. 14 (4th Supp.), S.C. 1988, c. 20, ss. 3, 4 to 8, 9, 11 to 16, 17(f), 18.

Tobacco Products Control Regulations, amendment, SOR/93-389.

Authors Cited

Canada. Minister of National Health and Welfare. Regulatory Impact Analysis Statement. (Statement following *Tobacco Products Control Regulations, amendment*, SOR/93-389.) In *Canada Gazette*, Part II, Vol. 127, No. 16, p. 3284.

Cassels, Jamie. "An Inconvenient Balance: The Injunction as a Charter Remedy". In Jeffrey Berryman, ed. *Remedies: Issues and Perspectives*. Scarborough, Ont.: Carswell, 1991, 271.

Sharpe, Robert J. *Injunctions and Specific Performance*, 2nd ed. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1992 (loose-leaf).

APPLICATIONS for interlocutory relief ancillary to constitutional challenge of enabling legislation following judgment of the Quebec Court of Appeal, [1993] R.J.Q. 375, 53 Q.A.C. 79, 102 D.L.R. (4th) 289, 48 C.P.R. (3d) 417, allowing an appeal from a judgment of Chabot J., [1991] R.J.Q. 2260, 82 D.L.R. (4th) 449, 37 C.P.R. (3d) 193, granting the application. Applications dismissed.

Colin K. Irving, for the applicant RJR — MacDonald Inc.

Simon V. Potter, for the applicant Imperial Tobacco Inc.

Claude Joyal and Yves Lebœuf, for the respondent.

W. Ian C. Binnie, Q.C., and *Colin Baxter*, for the Heart and Stroke Foundation of Canada, the Canadian Cancer Society, the Canadian Council on Smoking and Health, and Physicians for a Smoke-Free Canada.

The judgment of the Court on the applications for interlocutory relief was delivered by

Loi sur les pêcheries, S.R.C. 1970, ch. F-14.

Règlement sur les produits du tabac — Modification, DORS/93-389.

Règles de la Cour suprême du Canada, 1888, Ordonnance générale n° 85(17).

Règles de la Cour suprême du Canada, DORS/83-74, art. 27.

Doctrine citée

Canada. Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Résumé de l'étude d'impact de la réglementation. (Résumé accompagnant le *Règlement sur les produits du tabac*, DORS/93-389.) Dans *Gazette du Canada*, partie II, vol. 127, n° 16, p. 3284.

Cassels, Jamie. «An Inconvenient Balance: The Injunction as a Charter Remedy». In Jeffrey Berryman, ed. *Remedies: Issues and Perspectives*. Scarborough, Ont.: Carswell, 1991, 271.

Sharpe, Robert J. *Injunctions and Specific Performance*, 2nd ed. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1992 (feuilles mobiles).

DEMANDES de redressement interlocutoire faisant partie d'une contestation de la constitutionnalité d'une loi habilitante à la suite d'un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1993] R.J.Q. 375, 53 Q.A.C. 79, 102 D.L.R. (4th) 289, 48 C.P.R. (3d) 417, qui a accueilli un appel de la décision du juge Chabot, [1991] R.J.Q. 2260, 82 D.L.R. (4th) 449, 37 C.P.R. (3d) 193, qui avait fait droit à la demande. Demandes rejetées.

Colin K. Irving, pour la requérante RJR — MacDonald Inc.

Simon V. Potter, pour la requérante Imperial Tobacco Inc.

Claude Joyal et Yves Lebœuf, pour l'intimé.

W. Ian C. Binnie, c.r., et *Colin Baxter*, pour la Fondation des maladies du cœur du Canada, la Société canadienne du cancer, le Conseil canadien sur le tabagisme et la santé et Médecins pour un Canada sans fumée.

Version française du jugement de la Cour sur des demandes de redressement interlocutoire rendu par

SOPINKA AND CORY JJ. —

I. Factual Background

These applications for relief from compliance with certain *Tobacco Products Control Regulations, amendment*, SOR/93-389 as interlocutory relief are ancillary to a larger challenge to regulatory legislation which will soon be heard by this Court.

The *Tobacco Products Control Act*, R.S.C., 1985, c. 14 (4th Supp.), S.C. 1988, c. 20, came into force on January 1, 1989. The purpose of the Act is to regulate the advertisement of tobacco products and the health warnings which must be placed upon tobacco products.

The first part of the *Tobacco Products Control Act*, particularly ss. 4 to 8, prohibits the advertisement of tobacco products and any other form of activity designed to encourage their sale. Section 9 regulates the labelling of tobacco products, and provides that health messages must be carried on all tobacco packages in accordance with the regulations passed pursuant to the Act.

Sections 11 to 16 of the Act deal with enforcement and provide for the designation of tobacco product inspectors who are granted search and seizure powers. Section 17 authorizes the Governor in Council to make regulations under the Act. Section 17(f) authorizes the Governor in Council to adopt regulations prescribing “the content, position, configuration, size and prominence” of the mandatory health messages. Section 18(1)(b) of the Act indicates that infringements may be prosecuted by indictment, and upon conviction provides for a penalty by way of a fine not to exceed \$100,000, imprisonment for up to one year, or both.

Each of the applicants challenged the constitutional validity of the *Tobacco Products Control Act* on the grounds that it is *ultra vires* the Parliament of Canada and invalid as it violates s. 2(b) of the

LES JUGES SOPINKA ET CORY —

I. Le contexte factuel

Les présentes demandes interlocutoires visant à obtenir une dispense de l'application de certaines dispositions du *Règlement sur les produits du tabac — Modification*, DORS/93-389 font partie d'une contestation plus large de la loi réglementante que notre Cour entendra sous peu.

La *Loi réglementant les produits du tabac*, L.R.C. (1985), ch. 14 (4^e suppl.), L.C. 1988, ch. 20, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1989. Cette loi vise à réglementer la publicité des produits du tabac et les mises en garde qui doivent être apposées sur les produits du tabac.

La première partie de la *Loi réglementant les produits du tabac*, plus particulièrement ses art. 4 à 8, interdisent la publicité en faveur des produits du tabac et toute autre activité destinée à en encourager la vente. L'article 9 réglemente l'étiquetage des produits du tabac et prévoit que tout emballage d'un produit du tabac doit comporter des messages relatifs à la santé, conformément au règlement d'application de la Loi.

Les articles 11 à 16 de la Loi portent sur le contrôle d'application et prévoient la désignation d'inspecteurs des produits du tabac auxquels sont conférés des pouvoirs de perquisition et de saisie. L'article 17 autorise le gouverneur en conseil à prendre des règlements en vertu de la Loi. L'alinéa 17f) autorise le gouverneur en conseil à adopter des règlements fixant «la teneur, la présentation, l'emplacement, les dimensions et la mise en évidence» des messages obligatoires relatifs à la santé. L'alinéa 18(1)b) de la Loi indique que des contraventions peuvent donner lieu à des poursuites pour acte criminel, et que leur auteur encourt sur déclaration de culpabilité une amende maximale de 100 000 \$ et un emprisonnement maximal d'un an, ou l'une de ces peines.

Chacune des requérantes a contesté la constitutionnalité de la *Loi réglementant les produits du tabac* au motif qu'elle est *ultra vires* du Parlement du Canada et non valide en ce qu'elle contrevient à

Canadian Charter of Rights and Freedoms. The two cases were heard together and decided on common evidence.

On July 26, 1991, Chabot J. of the Quebec Superior Court granted the applicants' motions, [1991] R.J.Q. 2260, 82 D.L.R. (4th) 449, finding that the Act was *ultra vires* the Parliament of Canada and that it contravened the *Charter*. The respondent appealed to the Quebec Court of Appeal. Before the Court of Appeal rendered judgment, the applicants applied to this court for interlocutory relief in the form of an order that they would not have to comply with certain provisions of the Act for a period of 60 days following judgment in the Court of Appeal.

Up to that point, the applicants had complied with all provisions in the *Tobacco Products Control Act*. However, under the Act, the complete prohibition on all point of sale advertising was not due to come into force until December 31, 1992. The applicants estimated that it would take them approximately 60 days to dismantle all of their advertising displays in stores. They argued that, with the benefit of a Superior Court judgment declaring the Act unconstitutional, they should not be required to take any steps to dismantle their displays until such time as the Court of Appeal might eventually hold the legislation to be valid. On the motion the Court of Appeal held that the penalties for non-compliance with the ban on point of sale advertising could not be enforced against the applicants until such time as the Court of Appeal had released its decision on the merits. The court refused, however, to stay the enforcement of the provisions for a period of 60 days following a judgment validating the Act.

On January 15, 1993, the Court of Appeal for Quebec, [1993] R.J.Q. 375, 102 D.L.R. (4th) 289, allowed the respondent's appeal, Brossard J.A. dissenting in part. The Court unanimously held that the Act was not *ultra vires* the government of Canada. The Court of Appeal accepted that the Act infringed s. 2(b) of the *Charter* but found, Brossard J.A. dissenting on this aspect, that it was justified under s. 1 of the *Charter*. Brossard J.A. agreed

l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Les deux affaires ont été entendues ensemble et tranchées sur preuve commune.

Le 26 juillet 1991, le juge Chabot de la Cour supérieure du Québec a fait droit aux requêtes des requérantes, [1991] R.J.Q. 2260, 82 D.L.R. (4th) 449, et conclu que la Loi était *ultra vires* du Parlement du Canada et qu'elle contrevenait à la *Charte*. L'intimé a interjeté appel devant la Cour d'appel du Québec. Avant que la Cour d'appel ne rende son jugement, les requérantes ont demandé à cette cour un redressement interlocutoire de la nature d'une ordonnance déclarant qu'elles n'auraient pas à se conformer à certaines dispositions de la Loi pendant une période de 60 jours suivant le jugement de la Cour d'appel.

Jusqu'à ce moment, les requérantes avaient respecté toutes les dispositions de la *Loi réglementant les produits du tabac*. Cependant, en vertu de la Loi, l'interdiction absolue de publicité à tous les points de vente ne devait entrer en vigueur que le 31 décembre 1992. Les requérantes estimaient qu'elles auraient besoin de 60 jours environ pour démonter tous les supports publicitaires dans les magasins. Fortes du jugement de la Cour supérieure qui avait déclaré la Loi inconstitutionnelle, les requérantes soutenaient qu'elles ne devraient pas être tenues de démonter leurs étalages tant que la Cour d'appel n'aurait pas déclaré la loi valide. En réponse à la requête, la Cour d'appel a statué que les peines pour contravention à l'interdiction de publicité aux points de vente ne pouvaient être appliquées contre les requérantes avant qu'elle se soit prononcée sur le fond. Toutefois, la cour a refusé de suspendre l'application des dispositions pendant une période de 60 jours suivant un jugement déclarant la Loi valide.

Le 15 janvier 1993, la Cour d'appel du Québec, [1993] R.J.Q. 375, 102 D.L.R. (4th) 289, a accueilli l'appel de l'intimé; le juge Brossard était dissident en partie. La cour a statué, à l'unanimité, que la Loi n'était pas *ultra vires* du gouvernement du Canada. La Cour d'appel a reconnu que la Loi contrevenait à l'al. 2b) de la *Charte*, mais a statué que cette contravention se justifiait en vertu de l'article premier de la *Charte*, le juge Brossard

with the majority with respect to the requirement of unattributed package warnings (that is to say the warning was not to be attributed to the Federal Government) but found that the ban on advertising was not justified under s. 1 of the *Charter*. The applicants filed an application for leave to appeal the judgment of the Quebec Court of Appeal to this Court.

On August 11, 1993, the Governor in Council published amendments to the regulations dated July 21, 1993, under the Act: *Tobacco Products Control Regulations, amendment*, SOR/93-389. The amendments stipulate that larger, more prominent health warnings must be placed on all tobacco products packets, and that these warnings can no longer be attributed to Health and Welfare Canada. The packaging changes must be in effect within one year.

According to affidavits filed in support of the applicant's motion, compliance with the new regulations would require the tobacco industry to redesign all of its packaging and to purchase thousands of rotograve cylinders and embossing dies. These changes would take close to a year to effect, at a cost to the industry of about \$30,000,000.

Before a decision on their leave applications in the main actions had been made, the applicants brought these motions for a stay pursuant to s. 65.1 of the *Supreme Court Act*, R.S.C., 1985, c. S-26 (ad. by S.C. 1990, c. 8, s. 40) or, in the event that leave was granted, pursuant to r. 27 of the *Rules of the Supreme Court of Canada*, SOR/83-74. The applicants seek to stay "the judgment of the Quebec Court of Appeal delivered on January 15, 1993", but "only insofar as that judgment validates sections 3, 4, 5, 6, 7 and 10 of [the new regulations]". In effect, the applicants ask to be released from any obligation to comply with the new packaging requirements until the disposition of the main actions. The applicants further request that the stays be granted for a period of 12 months from the dismissal of the leave applications or from a

étant dissident sur ce dernier point. Le juge Bros-sard a souscrit à l'opinion de la majorité relativement à la nécessité de mises en garde non attribuées sur les emballages (c'est-à-dire que les mises en garde ne devaient pas être attribuées au gouvernement fédéral), mais a conclu que l'inter-diction de publicité ne pouvait se justifier en vertu de l'article premier de la *Charte*. Les requérantes ont déposé des demandes d'autorisation d'appel relativement à la décision de la Cour d'appel du Québec.

Le 11 août 1993, le gouverneur en conseil a publié des modifications du règlement datées du 21 juillet 1993 et prises en application de la Loi: *Règlement sur les produits du tabac—Modification*, DORS/93-389. Ces modifications imposent l'obligation d'apposer des mises en garde plus visibles et plus grandes sur tous les emballages des produits du tabac et de ne plus les attribuer à Santé et Bien-être Canada. Une période d'un an est allouée pour modifier les emballages.

Selon les affidavits déposés à l'appui de la requête, le respect du nouveau règlement exigerait de l'industrie du tabac de reconcevoir totalement les emballages et d'acheter des milliers de cylindres de rotogravure et de matrices de gaufrage. L'industrie aurait besoin de près d'un an pour procéder à ces changements, moyennant un coût d'environ 30 000 000 \$.

Avant la décision relative aux autorisations de pourvoi dans les actions principales, les requérantes ont demandé un sursis d'exécution en vertu de l'art. 65.1 de la *Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. (1985), ch. S-26 (aj. L.C. 1990, ch. 8, art. 40) ou, dans l'éventualité où les autorisations d'appel seraient accordées, en vertu de l'art. 27 des *Règles de la Cour suprême du Canada*, DORS/83-74. Les requérantes demandent un sursis à l'exécution du [TRADUCTION] «jugement de la Cour d'appel du Québec rendu le 15 janvier 1993», mais «seulement dans la mesure où ce jugement valide les art. 3, 4, 5, 6, 7 et 10 du [nouveau règlement]». En réalité, les requérantes demandent d'être libérées de toute obligation de se conformer aux nouvelles exigences en matière d'emballage jusqu'aux décisions sur les actions principales. Elles demandent

decision of this Court confirming the validity of *Tobacco Products Control Act*.

The applicants contend that the stays requested are necessary to prevent their being required to incur considerable irrecoverable expenses as a result of the new regulations even though this Court may eventually find the enabling legislation to be constitutionally invalid.

The applicants' motions were heard by this Court on October 4. Leave to appeal the main actions was granted on October 14.

II. Relevant Statutory Provisions

Tobacco Products Control Act, R.S.C., 1985, c. 14 (4th Supp.), S.C. 1988, c. 20, s. 3:

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 debilitating 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 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.

Supreme Court Act, R.S.C., 1985, c. S-26, s. 65.1 (ad. S.C. 1990, c. 8, s. 40):

65.1 The Court or 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 or the judge seem just.

également que le sursis soit accordé pour une période de 12 mois à compter du refus des autorisations d'appel ou d'un arrêt de notre Cour confirmant la validité de la *Loi réglementant les produits du tabac*.

Les requérantes soutiennent qu'elles doivent obtenir le sursis demandé pour ne pas avoir à engager des dépenses considérables et non recouvrables par suite de l'application du nouveau règlement, et ce, même si notre Cour pouvait en fin de compte déclarer inconstitutionnelle la loi habilitante.

Notre Cour a entendu les demandes des requérantes le 4 octobre. Le 14 octobre, elle accordait les autorisations d'appel relativement aux actions principales.

d II. Les textes législatifs pertinents

Loi réglementant les produits du tabac, L.R.C. (1985), ch. 14 (4^e suppl.), L.C. 1988, ch. 20, art. 3:

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 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, 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.

Loi sur la Cour suprême, L.R.C. (1985), ch. S-26, art. 65.1 (aj. L.C. 1990, ch. 8, art. 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.

Rules of the Supreme Court of Canada, SOR/83-74, s. 27:

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.

III. Courts Below

In order to place the applications for the stay in context it is necessary to review briefly the decisions of the courts below.

Superior Court, [1991] R.J.Q. 2260, 82 D.L.R. (4th) 449

Chabot J. concluded that the dominant characteristic of the *Tobacco Products Control Act* was the control of tobacco advertising and that the protection of public health was only an incidental objective of the Act. Chabot J. characterized the *Tobacco Products Control Act* as a law regulating advertising of a particular product, a matter within provincial legislative competence.

Chabot J. found that, with respect to s. 2(b) of the *Charter*, the activity prohibited by the Act was a protected activity, and that the notices required by the Regulations violated that *Charter* guarantee. He further held that the evidence demonstrated that the objective of reducing the level of consumption of tobacco products was of sufficient importance to warrant legislation restricting freedom of expression, and that the legislative objectives identified by Parliament to reduce tobacco use were a pressing and substantial concern in a free and democratic society.

However, in his view, the Act did not minimally impair freedom of expression, as it did not restrict itself to protecting young people from inducements to smoke, or limit itself to lifestyle advertising. Chabot J. found that the evidence submitted by the respondent in support of its contention that adver-

Règles de la Cour suprême du Canada, DORS/83-74, art. 27:

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.

b III. Les tribunaux d'instance inférieure

Pour situer les demandes de sursis d'exécution dans leur contexte, il faut examiner brièvement les décisions des tribunaux d'instance inférieure.

La Cour supérieure, [1991] R.J.Q. 2260, 82 D.L.R. (4th) 449

Le juge Chabot a conclu que la caractéristique dominante de la *Loi réglementant les produits du tabac* était le contrôle de la publicité du tabac et que la protection de la santé publique n'était qu'un objectif indirect de la Loi. Le juge Chabot a qualifié la *Loi réglementant les produits du tabac* comme étant une loi visant à réglementer la publicité d'un produit particulier, ce qui est une question relevant de la compétence législative provinciale.

En ce qui concerne l'al. 2b) de la *Charte*, le juge Chabot a conclu que l'activité interdite par la Loi est une activité protégée et que les avis exigés par le règlement vont à l'encontre de l'al. 2b) de la *Charte*. Il a conclu aussi que la preuve établissait, d'une part, que l'objectif de réduction de la consommation des produits du tabac était suffisamment important pour justifier l'adoption d'une loi restreignant la liberté d'expression et, d'autre part, que les objectifs législatifs identifiés par le Parlement aux fins de la réduction de l'utilisation du tabac, répondaient à un problème urgent et réel dans une société libre et démocratique.

Cependant, selon le juge Chabot, la Loi ne constituait pas une atteinte minimale à la liberté d'expression, en ce qu'elle ne visait pas seulement à protéger les jeunes contre les incitations à la consommation du tabac, ou ne se limitait pas à la publicité dite de style de vie. Le juge Chabot a

tising bans decrease consumption was unreliable and without probative value because it failed to demonstrate that any ban of tobacco advertising would be likely to bring about a reduction of tobacco consumption. Therefore, the respondent had not demonstrated that an advertising ban restricted freedom of expression as little as possible. Chabot J. further concluded that the evidence of a rational connection between the ban of Canadian advertising and the objective of reducing overall consumption of tobacco was deficient, if not non-existent. He held that the Act was a form of censorship and social engineering which was incompatible with a free and democratic society and could not be justified.

Court of Appeal (on the application for a stay)

In deciding whether or not to exercise its broad power under art. 523 of the *Code of Civil Procedure of Québec* to “make any order necessary to safeguard the rights of the parties”, the Court of Appeal made the following observation on the nature of the relief requested:

But what is at issue here (if the Act is found to be constitutionally valid) is the suspension of the legal effect of part of the Act and the legal duty to comply with it for 60 days, and the suspension, as well, of the power of the appropriate public authorities to enforce the Act. To suspend or delay the effect or the enforcement of a valid act of the legislature, particularly one purporting to relate to the protection of public health or safety is a serious matter. The courts should not lightly limit or delay the implementation or enforcement of valid legislation where the legislature has brought that legislation into effect. To do so would be to intrude into the legislative and the executive spheres. [Emphasis in original.]

The Court made a partial grant of the relief sought as follows:

Since the letters of the Department of Health and Welfare and appellants’ contestation both suggest the possibility that the applicants may be prosecuted under Sec. 5 after December 31, 1992 whether or not judgment has been rendered on these appeals by that date, it

conclu que la preuve présentée par l’intimé selon laquelle l’interdiction totale de la publicité diminuait la consommation n’était pas fiable et n’avait aucune valeur probante parce qu’elle n’établissait pas que l’interdiction de la publicité entraînerait une diminution du tabagisme. En conséquence, l’intimé n’avait pas démontré que l’interdiction de la publicité portait le moins possible atteinte à la liberté d’expression. Le juge Chabot a conclu aussi que la preuve d’un lien rationnel entre la prohibition de la publicité au Canada et l’objectif de réduction du tabagisme était insuffisante, voire inexistante. Il a conclu que la Loi constituait en fait une forme de censure et d’ingérence sociale incompatible avec l’essence même d’une société libre et démocratique, qui ne pouvait être justifiée.

La Cour d’appel (relativement au sursis d’exécution du jugement)

En décidant si elle devait exercer son vaste pouvoir en vertu de l’art. 523 du *Code de procédure civile du Québec* de «rendre toutes ordonnances propres à sauvegarder les droits des parties», la Cour d’appel a fait l’observation suivante relativement à la nature du redressement demandé:

[TRADUCTION] Toutefois, ce qui est en cause en l’espèce (si la Loi est déclarée valide du point de vue constitutionnel) est, d’une part, la suspension de l’effet juridique d’une partie de la Loi et de l’obligation de s’y conformer pendant une période de 60 jours et, d’autre part, la suspension du pouvoir des autorités publiques responsables d’en assurer l’application. C’est une question sérieuse que de suspendre ou de retarder l’effet ou l’exécution d’une loi valide adoptée par la législature, notamment une loi portant sur la protection de la santé ou de la sécurité du public. Les tribunaux ne devraient pas limiter ou retarder à la légère l’application ou l’exécution d’une loi valide si la législature a procédé à sa mise en vigueur. Le faire aurait pour effet d’empiéter dans les sphères législative et exécutive. [Souligné dans l’original.]

La cour a fait droit en partie au redressement demandé:

[TRADUCTION] Puisque les lettres du ministère de la Santé et du Bien-être et la contestation des appelantes laissent entendre qu’il existe une possibilité que les requérantes soient poursuivies en vertu de l’art. 5 de la Loi après le 31 décembre 1992, peu importe que le juge-