

CAS – 005M
C.P. – P.L. 43
Coût des soins de
santé et des dommages-
intérêts liés au tabac

Montréal, le 9 juin 2009

Monsieur Yves Bolduc
Ministre de la Santé et des Services sociaux
Édifice Catherine-de-Longpré
1075, chemin Sainte-Foy, 15^{ième} étage
Québec (Québec)
G1S 2M1

Objet : **Projet de loi 43 "Loi sur le recouvrement du coût des soins de santé et des dommages-intérêts liés au tabac"**
Notre dossier: 26410 - Référence: 136783

Monsieur le Ministre,

Le Barreau du Québec a pris connaissance avec vif intérêt du projet de loi 43 que vous avez présenté récemment à l'Assemblée nationale. Le Barreau désire vous faire part de ses préoccupations, inquiétudes et questionnements au sujet de ce projet de loi d'exception.

Nous pouvons lire ce qui suit à partir des notes explicatives du projet de loi:

« Ce projet de loi vise à établir des règles particulières adaptées au recouvrement du coût des soins de santé liés au tabac attribuable à la faute d'un ou plusieurs fabricants de produits de tabac. Il vise également à rendre certaines de ces règles applicables au recouvrement de dommages et intérêts pour la réparation d'un préjudice attribuable à la faute d'un ou de plusieurs de ces fabricants.

[...] Le projet de loi reconnaît d'abord au gouvernement le droit de recouvrer directement du fabricant de produits de tabac le coût des soins de santé qu'il a assumé ou qui a été assumé par un de ses organismes dès lors que ce coût a été causé ou occasionné par une faute commise par ces fabricants, notamment un manquement à leur devoir d'information du public quant aux risques et dangers que comportent les produits du tabac ».

Ce projet de loi constitue une réplique d'une loi adoptée en Colombie-Britannique en 2000¹. D'autres provinces canadiennes ont emboîté le pas, dont le Nouveau-Brunswick en 2006², la

¹ Tobacco Damages and Health Care Costs Recovery Act, S.B.C. 2000, ch. 30.

² Loi sur le recouvrement de dommages-intérêts et du coût des soins de santé imputables au tabac, Chapitre T-7.5.

Nouvelle Écosse en 2005³ et le Manitoba. L'Ontario a aussi présenté à son assemblée législative le projet de loi 155⁴ en mars 2009 au même effet. La Cour suprême du Canada a été appelée à se prononcer sur la validité constitutionnelle de cette législation dans l'affaire *Colombie Britannique c. Imperial Tobacco et als.* (2005) 2 RCS 473; 2005 CSC 49. Bien que la Cour suprême ait confirmé la constitutionnalité d'une telle loi d'exception, celle-ci soulève néanmoins des préoccupations pour le Barreau.

Il est certain que le tabagisme est susceptible d'entraîner des problèmes de santé chez les usagers du tabac. Ces problèmes exercent une pression considérable sur les finances publiques en terme de coût des soins de santé. Au-delà des aspects financiers de cette problématique sociale, il y a la dimension humaine. Nous connaissons tous dans nos familles et parmi nos amis, des personnes décédées de cancer de poumons, d'emphysème ou d'autres maladies reliées au tabagisme. Chaque année au Québec plusieurs milliers de nos concitoyens et concitoyennes décèdent ou sont aux prises avec de graves maladies causées par l'usage du tabac.

Les règles communes de responsabilité civile concernant la preuve des dommages, la preuve de la faute et le lien de causalité rendent difficiles pour le gouvernement et les citoyens la récupération de dépenses reliées au coût des services de santé ou de dommages et intérêts. L'article 1 du projet de loi prévoit le recouvrement du coût des soins de santé quel que soit le moment où la faute a été commise. L'article 30 renforce l'effet rétroactif de la loi. La preuve du lien de causalité entre les dommages et la faute est allégée aux articles 15 et 16 et une présomption de causalité est prévue à l'article 17. L'article 25 prévoit l'application de ces règles d'exception à toute action prise par une personne pour le recouvrement de dommages et intérêts. À l'article 27, le projet de loi va encore plus loin. Les actions qui, antérieurement à la date de la sanction de la loi ont été rejetées au motif de prescription pourront être reprises, pourvu qu'elles le soient dans les trois ans qui suivent cette date. Le gouvernement a-t-il évalué l'impact potentiel de ces nouvelles dispositions sur le volume de poursuites? Le système judiciaire a-t-il les ressources requises et suffisantes pour gérer ces multiples demandes envisagées?

D'autre part, les justiciables doivent pouvoir connaître à l'avance les règles juridiques qui s'appliquent à eux et adapter leur comportement en conséquence. La règle de droit doit être prévisible. Lorsque le législateur impose rétroactivement de nouvelles règles de responsabilité aux justiciables, il affecte la sécurité juridique. Dans des circonstances exceptionnelles, il peut arriver que l'intérêt public commande l'adoption de lois rétroactives. Cependant, le législateur doit éviter l'utilisation répétée de ce type de législation. En effet, comment le citoyen, y compris le citoyen corporatif, peut-il être certain de ses droits et obligations si le législateur peut à tout moment changer rétroactivement les règles du jeu?

³ Tobacco Damages and Health-care Costs Recovery Act, S.N.S. 2005, c. 46.

⁴ Loi autorisant la province à recouvrer le montant des dommages et du coût des services de santé engagés en raison des maladies liées au tabac et à apporter une modification supplémentaire à la Loi de 2002 sur la prescription des actions.

Le régime rétroactif de responsabilité établi par la législation est exorbitant du droit commun. Les causes pendantes ne sont pas protégées. À notre connaissance, il y aurait au moins deux causes pendantes susceptibles d'être affectées⁵. Le tribunal pourrait rétroactivement appliquer de nouvelles règles de prescription aux causes pendantes devant lui. Cette situation signifie l'immixtion du législatif dans un processus judiciaire. Le Barreau s'est toujours objecté aux lois rétroactives affectant les causes pendantes. Une telle législation est de nature à discréditer le processus judiciaire et à miner la confiance des justiciables envers les tribunaux.

Cette législation rétroactive en matière de tabagisme ouvre-t-elle la porte à d'autres lois rétroactives? L'État sera-t-il tenter de récupérer par des lois d'exception les frais de santé liés à la consommation de drogue, d'alcool ou d'aliments? À la longue, ne risque-t-on pas avec de telles législations de déresponsabiliser les citoyens?

Le Barreau du Québec ne s'oppose pas au principe du projet de loi compte tenu de la situation exceptionnelle créée par l'utilisation des produits du tabac qui justifie une intervention de cette nature. Cependant, le Barreau est d'avis que des efforts additionnels doivent être faits par le législateur pour concilier les objectifs légitimes poursuivis avec les principes de saine législation dans une société démocratique comme la nôtre. En principe, le législateur devrait explicitement protéger les causes pendantes sans rouvrir les jugements déjà rendus ayant acquis l'autorité de la chose jugée. En outre, la loi devrait explicitement faire état de son caractère exceptionnel afin de réduire les risques qu'elle puisse servir de précédent.

Il appartient au gouvernement de procéder aux arbitrages nécessaires dans le respect de la primauté du droit et à la lumière de l'intérêt public.

COMMENTAIRES PARTICULIERS

Plusieurs de nos membres signalent la difficulté que représente la lecture de ce projet de loi. Ces difficultés découlent probablement du fait que ces dispositions ont été importées d'une autre province canadienne de tradition juridique différente et ont été conceptualisées dans une autre langue que le français.

Article 1

Aucune limite de temps n'est prévue au premier alinéa pour baliser la rétroactivité des règles particulières, ce qui constitue une source d'insécurité juridique. Afin de confirmer le caractère exceptionnel de cette loi, le législateur pourrait insérer, dans la première ligne de l'article 1 après le mot "particulières", les mots "de caractère exceptionnel".

⁵ *Létourneau c. Imperial Tobacco Canada Ltée et als.*, CS 500-06-000070-983; *Conseil québécois sur le tabac et la santé et Blais c. Imperial Tobacco Canada Ltée et als.*, CS 500-06-000076-980.

On constate cependant que cette rétroactivité n'est pas explicitement prévue pour le recouvrement de dommages et intérêts au deuxième alinéa.

Articles 2 à 7

Ces dispositions portant sur les notions de fabricants, de groupements, de groupements affiliés ou liés sont complexes et de nature à susciter des litiges.

Article 10

Aucune balise ou limite de temps n'est prévue relativement aux soins de santé qui ont été faits ou que l'on prévoit faire et que le gouvernement a le droit de recouvrer.

Article 12

Que signifie l'expression "certains bénéficiaires déterminés"? Qui déterminera ces bénéficiaires? Qui sont-ils et de quelle façon seront-ils déterminés?

Article 13

Le projet de loi limite, notamment à l'article 13, la preuve pouvant être présentée en défense. Il est possible qu'il s'agisse là d'un des éléments qui ouvrira la porte à des contestations judiciaires.

Article 18

On utilise à trois reprises le mot "reproché". À ce stade, le manquement ne doit-il pas être établi et prouvé et non seulement reproché?

Article 20

Remplacer les mots "Des défendeurs" par "Les défendeurs".

Article 25

Cette disposition a-t-elle une portée rétroactive? Rien ne l'indique spécifiquement. Cependant, on y fait référence aux règles du Chapitre II, lesquelles seraient rétroactives selon l'article 30.

Le 9 juin 2009

Monsieur Yves Bolduc, Ministre de la Santé et des Services sociaux

Objet: Projet de loi 43 "Loi sur le recouvrement du coût des soins de santé et des dommages-intérêts liés au tabac"

Notre dossier: 26450 - Réf: 131063

5/5

Article 27

Comme nous l'avons déjà mentionné, cette disposition concernant la prescription vise spécifiquement les causes pendantes et a un effet rétroactif qui constitue une source d'insécurité juridique. De plus, le deuxième alinéa prévoit de façon inusitée la réouverture des actions qui ont fait l'objet d'un jugement. Il y a ici une atteinte au principe de l'autorité de la chose jugée et une immixtion du pouvoir législatif dans le pouvoir judiciaire.

Article 28

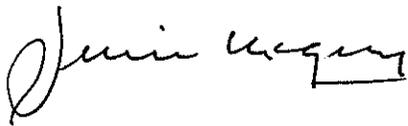
Outre le pouvoir réglementaire prévu à l'article 12, le pouvoir de réglementation accordé au gouvernement est très vaste. Ne devrait-on pas préciser ce pouvoir de réglementation afin d'atteindre une plus grande transparence de la loi?

Article 30

Aucune limite de temps n'est prévue pour baliser l'effet rétroactif, ce qui constitue une source d'insécurité juridique. Cette disposition a-t-elle pour effet de donner une portée rétroactive à l'article 25 concernant le recouvrement de dommages et intérêts?

Espérant que nos observations vous seront utiles, nous vous prions de recevoir, Monsieur le Ministre, l'expression de nos respectueuses salutations.

Le bâtonnier du Québec,



Pierre Chagnon
PC/cb

Réf: 0007