



CI - 014 M
C.P. - P.L. 99
CODE PROC. CIVILE

Pour une protection efficace des victimes de poursuites-baïllons

Mémoire présenté à la Commission des institutions sur le projet de loi 99 : *Loi modifiant le Code de procédure civile pour prévenir l'utilisation abusive des tribunaux et favoriser le respect de la liberté d'expression et la participation des citoyens aux débats publics*

Par

La Ligue des droits et libertés

Octobre 2008

1. Présentation de l'organisme	3
2. Contexte.....	4
3. Analyse du projet de loi 99.....	4
3.1 Aspects satisfaisants :.....	5
3.1.1 <i>Intention du législateur.....</i>	5
3.1.2 <i>Définition assez large du caractère abusif d'une poursuite.....</i>	5
3.1.3 <i>Renversement du fardeau de la preuve.....</i>	6
3.1.4 <i>Les dommages-intérêts</i>	6
3.1.5 <i>La responsabilité des administrateurs et des dirigeants.....</i>	6
3.1.6 <i>Domages-intérêts punitifs.....</i>	6
3.2 Aspects perfectibles	7
3.2.1 <i>Renversement du fardeau de la preuve.....</i>	7
3.2.2 <i>Délais.....</i>	7
3.2.3 <i>Appel d'une décision relative au caractère abusif de la poursuite</i>	8
3.2.4 <i>L'aide financière (provision pour frais).....</i>	9
3.2.5 <i>Causes pendantes</i>	10
3.2.6 <i>Les clauses bâillons dans les ententes hors-cour</i>	10
3.2.7 <i>Les mises en demeure</i>	11
3.2.8 <i>Mécanisme d'évaluation.....</i>	11
4. Synthèse des recommandations.....	12

1. Présentation de l'organisme

Fondée en 1963, la *Ligue des droits et libertés* est un organisme à but non lucratif, indépendant et non partisan, qui vise à faire connaître, à défendre et à promouvoir l'universalité, l'indivisibilité et l'interdépendance des droits reconnus dans la Charte internationale des droits de l'Homme. La *Ligue des droits et libertés* est affiliée à la *Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme* (FIDH).

Tout au long de son histoire, la Ligue a participé à différentes luttes contre la discrimination et les abus de pouvoir, pour la défense des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Son action a influencé plusieurs politiques gouvernementales et a contribué à la création d'institutions vouées à la défense et à la promotion des droits de la personne.

Elle a ainsi participé activement à l'adoption de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec, la création de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et plus tard, à la création du Tribunal des droits de la personne, à la reconnaissance des droits des personnes réfugiées et immigrantes, à l'abolition de la peine de mort, à la démocratisation de l'accès à la justice, à la création du régime de l'aide juridique et à la mise en place du système de protection de la jeunesse, pour ne nommer que les contributions les plus marquantes.

Depuis sa fondation, ses actions visent l'ensemble de la population de même que certains groupes placés, selon différents contextes, en situation de vulnérabilité: personnes réfugiées et immigrantes, autochtones, femmes, personnes ayant des limitations fonctionnelles, personnes assistées sociales, etc.

La *Ligue des droits et libertés* prend position, intervient auprès des instances gouvernementales ou autres, tant sur la scène nationale qu'internationale, pour dénoncer des situations de violation de droits de la personne. Elle mène des activités d'information, de formation, de sensibilisation visant à faire connaître le plus largement possible les enjeux de droits pouvant se rapporter à l'ensemble des aspects de la vie en société.

2. Éléments de contexte

L'actualité récente a démontré que la pratique des SLAPP, est une réalité observable au Québec et qu'elle constitue une véritable menace pour la démocratie participative. Ce phénomène n'est cependant pas unique à notre société : plus de 25 États américains ont déjà légiféré afin de contrer cette pratique judiciaire. En 2006, afin d'étudier la réalité de ce phénomène et de déterminer la pertinence d'adopter une loi visant à interdire ce type de poursuites au Québec, le ministre de la Justice a confié ce mandat à un comité d'experts piloté par le professeur Roderick A. MacDonald. Les conclusions de ce rapport ont clairement établi la nécessité d'une intervention législative pour décourager ces pratiques. Les objectifs devant être poursuivis par une telle législation sont :

- **La protection du droit à la liberté d'expression et d'opinion publique**
- **L'interruption rapide des poursuites-bâillons**
- **La dissuasion des initiateurs de SLAPP**
- **Le maintien de l'intégrité et de la finalité de l'institution judiciaire**
- **L'accès à la justice**

Suite au dépôt du rapport et aux pressions venant de différents secteurs de la société civile, des audiences publiques ont été tenues, en février 2008, à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale. La très grande majorité des organismes qui ont été entendus par la Commission ont réclamé une intervention législative. À la suite de ces consultations, le ministre de la Justice M. Jacques P. Dupuis a déposé le projet de loi 99, s'intitulant *Loi modifiant le Code de procédure civile pour prévenir l'utilisation abusive des tribunaux et favoriser le respect de la liberté d'expression et la participation des citoyens aux débats publics*.

Soulignons finalement qu'il est dans l'intérêt du public que le projet de loi soit adopté sans délais.

3. Analyse du projet de loi 99

Nous avons procédé à l'analyse du projet de loi en regard des trois objectifs suivant :

- la protection des victimes de poursuite-bâillon
- la réparation des dommages subis par celles-ci
- la dissuasion des initiateurs de telles poursuites

Bien que le projet de loi est satisfaisant à plusieurs égards, nous croyons qu'il ne répond pas entièrement aux objectifs du rapport MacDonald et aux attentes clairement formulées par plusieurs organismes en commission parlementaire, soit des objectifs essentiels pour offrir une protection maximale aux individus et aux groupes de citoyens et citoyennes faisant face à une poursuite abusive. Voici donc notre analyse du projet de loi et nos recommandations afin de le bonifier.

3.1 Aspects satisfaisants

3.1.1 Intention du législateur

De prime abord, la Ligue est satisfaite que le projet de loi reconnaisse le phénomène des poursuites-bâillons et réaffirme clairement le droit à la participation des citoyens et des citoyennes au débat public. Le préambule mentionne expressément les objectifs de la loi soit : favoriser le respect de la liberté d'expression consacrée dans la *Charte des droits et libertés de la personne*; prévenir l'utilisation abusive des tribunaux afin de limiter le droit des citoyens et citoyennes de participer aux débats publics; favoriser l'accès à la justice et veiller à favoriser un meilleur équilibre dans les forces économiques des parties à une action en justice. L'intention du législateur, ainsi clairement explicitée, ne laisse aucun doute quant à l'interprétation que devront en donner les juges.

Ce préambule envoie un message clair aux tribunaux et à la population sur l'importance de la liberté d'expression et sur le droit à la participation des citoyens et citoyennes aux débats publics.

Cependant, la Ligue estime qu'il aurait été préférable, comme elle l'avait recommandé dans son précédent mémoire, d'adopter une loi spécifique sur la question (la première option du Rapport MacDonald) plutôt qu'une loi amendant le *Code de procédure civile*. Comme le projet de loi 99 a emprunté cette dernière voie, alors, nous recommandons (plus loin dans notre texte) qu'à ce moment, les objectifs énoncés dans le préambule soient rédigés en termes de droits et soient intégrés à l'article 54 lui-même.

3.1.2 Définition assez large du caractère abusif d'une poursuite

La Ligue est également satisfaite de la définition du caractère abusif d'une poursuite, que l'on retrouve à l'article 54.1 puisqu'on y reconnaît qu'un tel abus peut résulter «du détournement des

fins de la justice, notamment si cela a pour effet de limiter la liberté d'expression d'autrui dans le contexte de débats publics».

3.1.3 Renversement du fardeau de la preuve

L'article 54.2 prévoit un renversement du fardeau de la preuve, lorsqu'une partie établit que la demande en justice ou l'acte de procédure constitue, à sa face même, un abus.

Nous croyons que cette disposition contribue à offrir une meilleure protection aux citoyens et citoyennes face aux poursuites-bâillons. Toutefois, pour être encore plus efficace, la loi devrait employer un langage plus clair quant au fardeau de la preuve de la partie poursuivie et devrait prévoir des délais stricts, comme nous le verrons dans la section « Aspects perfectibles » de ce mémoire.

3.1.4 Les dommages-intérêts

L'article 54.5 prévoit que le tribunal peut condamner une partie à payer, en plus des dépens, des dommages-intérêts pour compenser les honoraires et débours extrajudiciaires que la victime a engagés pour sa défense. Il s'agit-là d'une disposition essentielle du projet de loi.

3.1.5 La responsabilité des administrateurs et des dirigeants.

L'article 54.6, qui prévoit la possibilité pour un juge de condamner personnellement les administrateurs et les dirigeants de la personne morale ayant participé à la décision de poursuivre de manière abusive, constitue également une disposition essentielle du projet de loi étant donné son caractère dissuasif important.

3.1.6 Dommages-intérêts punitifs

L'article 54.5 prévoit que dans le cas d'une poursuite abusive, le tribunal peut condamner la partie fautive à des dommages-intérêts punitifs, si les circonstances le justifient.

L'attribution de tels dommages contribuera à dissuader les personnes, morales et physiques, d'intenter ce genre de poursuites.

3.2 Aspects perfectibles

La Ligue, bien que généralement satisfaite des éléments précédemment mentionnés, tient toutefois à souligner qu'un certain nombre nécessitent une amélioration afin d'assurer que le projet de loi soit encore plus à même d'atteindre les objectifs énoncés ci-haut.

3.2.1 Le renversement du fardeau de la preuve

À la lecture des articles 54.1 et 54.2 du projet de loi, les avis sont partagés sur la nature et l'étendue du fardeau de la preuve de la partie qui se dit victime d'une poursuite abusive. La Ligue conclut que le texte actuel est sujet à confusion et que la loi gagnerait à employer un langage plus clair à ce sujet. Elle recommande que le législateur s'inspire de la loi californienne et spécifie clairement que le fardeau se résume à démontrer que l'action, à sa face même, a été intentée contre lui à la suite de l'exercice de sa liberté d'expression et de sa participation à un débat d'intérêt public.

Recommandation : Nous recommandons l'intégration à l'article 54.1 d'alinéas reprenant les objectifs énoncés dans le préambule à savoir la réaffirmation du droit des citoyens et citoyennes de participer aux débats publics, l'importance de la prévention de l'utilisation abusive des tribunaux pour restreindre ce droit et l'importance de favoriser l'accès à la justice et de veiller à favoriser un meilleur équilibre dans les forces économiques des parties à une action en justice.

Recommandation : Nous recommandons que, dans une requête en déclaration de demande en justice abusive, le fardeau de la preuve du requérant soit resserré et consiste à démontrer que l'action, à sa face même, a été intentée contre lui à la suite de l'exercice de sa liberté d'expression et de sa participation à un débat d'intérêt public.

3.2.2 Délais

Tel que le mentionne le rapport MacDonald, pour être efficace, une loi visant à contrer les poursuites-bâillons doit permettre l'interruption rapide des poursuites en cours d'instance. Or, aucun délai n'est précisé dans le projet de loi.

D'autres juridictions, aux États-Unis et en Australie par exemple, ont mis en place une procédure expéditive afin de régler rapidement la question quant au caractère abusif de la procédure. Par

exemple, la loi californienne prévoit un délai de 60 jours pour déposer une requête en rejet de la procédure abusive (« special motion to strike »). Le tribunal dispose alors de 30 jours suite au dépôt de la requête en rejet pour entendre cette requête.

Nous croyons que l'objectif de l'interruption rapide des procédures exige qu'un tel délai soit spécifié dans la loi pour éviter que les délais inhérents au système de justice actuel ne contribuent au stress et à l'épuisement des victimes de poursuites-bâillons.

Recommandation : Nous recommandons donc l'intégration au projet de loi d'un délai, afin que la requête visant à faire déclarer une procédure abusive puisse être entendue et tranchée rapidement.

Recommandation : Nous recommandons l'ajout d'une disposition venant encadrer le mode de preuve admissible lors de l'audition de la requête visant à faire déclarer une procédure abusive, afin d'empêcher que l'objectif d'épuisement de la partie défenderesse-requérante soit atteint dans le cadre même de cette procédure.

3.2.3 Appel d'une décision relative au caractère abusif de la poursuite

Une décision défavorable du tribunal quant au caractère abusif de la procédure correspond, puisque prononcée avant le jugement final, à un jugement interlocutoire. Le *Code de procédure civile* (art. 29 et 511) prévoit qu'un tel jugement ne peut-être porté en appel qu'à certaines conditions. Cela signifie qu'une partie, se considérant victime d'une poursuite-bâillon, ne pourrait porter cette décision en appel contrairement à la partie poursuivante. En effet, une décision confirmant le caractère abusif et mettant fin à la procédure correspond à un jugement final. L'article 26 du *Code de procédure civile* prévoit qu'un tel jugement peut être porté en appel.

Étant donné l'importance des pouvoirs de contrôle et d'encadrement conférés aux juges en vertu de 54.3 C.p.c., nous considérons qu'une décision déclarant une procédure non-abusive est préjudiciable à la partie défenderesse et devrait être susceptible d'appel.

Recommandation : Nous recommandons donc qu'un droit d'appel soit intégré au projet de loi, afin que la partie qui voit sa requête en déclaration d'abus rejetée puisse porter sa cause en appel.

3.2.4 L'aide financière (provision pour frais)

Le projet de loi met en place un mécanisme de provision pour frais versée à la partie qui est dans l'impossibilité de valablement faire valoir son point de vue.

Cette mesure apparaît limitative et ne rejoint pas les objectifs recherchés précisés dans le préambule, soit de favoriser l'accès à la justice pour tous les citoyens et citoyennes et de veiller à favoriser un meilleur équilibre dans les forces économiques des parties.

D'une part, les termes employés à l'article 54.4 sont extrêmement limitatifs : le juge peut « pour des motifs sérieux », « si les circonstances le justifient », ordonner le versement d'une telle provision. D'autre part, le fardeau de la preuve est très lourd puisque la victime doit démontrer qu'elle est dans « l'impossibilité de valablement faire valoir son point de vue ». Nous croyons que le fardeau est beaucoup trop difficile à atteindre et ne correspond pas aux objectifs souhaités.

De plus, il est parfaitement possible d'envisager qu'une grande partie des poursuites-bâillons intentées au Québec le soient de la part d'individus ou de personnes morales ayant peu de moyens financiers. Ainsi, dans ces cas, même si la partie poursuivie réussissait à démontrer qu'elle est dans l'impossibilité de valablement faire valoir son point de vue, la partie demanderesse n'aurait pas les moyens financiers de lui verser une somme lui permettant de préparer sa défense. Par exemple, l'entreprise propriétaire de DMS à Cantley, poursuivant Serge Galipeau et Christine Landry, a été déclarée en faillite. Ainsi, si le projet de loi s'appliquait au cas des citoyens de Cantley, ceux-ci n'auraient droit à aucune aide financière pour préparer leur défense¹.

De surcroît, la provision pour frais survient alors que le processus judiciaire est déjà enclenché. La mesure ne procure donc pas un soutien dès le départ de la procédure comme l'aurait fait le fonds d'aide proposé par le rapport MacDonald.

Nous croyons que si la seule aide financière versée est celle de la provision pour frais, le projet de loi ne rencontrerait pas son objectif de favoriser l'accès à la justice, ce qui pourrait avoir comme conséquence d'entraver le droit à un procès juste et équitable, protégé à l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

¹ Il est également à noter que les frais judiciaires sont, pour les entreprises, déductibles d'impôts alors que ce n'est généralement pas le cas pour les individus.

Recommandation : Nous recommandons donc la mise en place d'un fonds d'aide aux victimes de poursuite-bâillon, tel que le suggère le rapport MacDonald. Ce fonds d'aide devrait prévoir un mécanisme qui puisse donner accès à l'aide très rapidement dans le processus judiciaire. Ce fonds devrait également être réservé aux affaires mettant en cause la liberté d'expression

Le financement de ce fonds devrait être assuré par l'État, puisqu'il est de sa responsabilité de préserver la liberté d'expression. Cependant, une part du financement pourrait provenir des parties fautives elles-mêmes. En effet, une fois l'abus de procédure reconnu, la partie fautive pourrait se voir condamnée à verser un montant au fonds d'aide, en plus des dommages-intérêts et dommages-intérêts punitifs auxquels elle peut être condamnée en vertu du projet de loi.

Dans la mesure où le fonds d'aide ne serait pas créé, il est essentiel de reformuler le paragraphe 5 de l'article 54.4 du projet de loi pour qu'il puisse correspondre pleinement aux objectifs du préambule. La provision pour frais devrait pouvoir être ordonnée lorsqu'elle est **raisonnablement nécessaire** pour favoriser un meilleur équilibre dans les forces économiques des parties plutôt que lorsque « une partie se trouve dans une situation économique telle qu'elle est dans l'impossibilité de valablement faire valoir son point de vue ».

3.2.5 Causes pendantes

Le projet de loi ne donne pas d'indications claires et précises permettant d'affirmer que les victimes actuelles de poursuite-bâillon pourront se prévaloir des protections offertes par celui-ci, une fois adopté. La question de l'application de la loi aux causes pendantes reste incertaine et peut donner ouverture à des débats judiciaires longs et coûteux.

Recommandation : Nous recommandons donc l'intégration d'une disposition interprétative explicite au projet de loi 99, afin d'éviter des frais supplémentaires et de permettre à toutes les victimes de poursuite-bâillon de bénéficier des mêmes protections face à ces injustices.

3.2.6 Les clauses bâillons dans les ententes hors-cour

Le projet de loi ne prévoit rien quant aux clauses abusives dans les ententes hors-cour.

Rappelons que, bien que le principe de la confidentialité des ententes hors-cour soit chose courante et bien acceptée dans la pratique du droit, il ne doit pas pour autant permettre à une

partie d'utiliser ce mécanisme afin de bâillonner des individus ou des groupes de citoyens et citoyennes.

Recommandation : Nous recommandons l'ajout d'une disposition au projet de loi énonçant qu'il est contraire à l'ordre public qu'une transaction porte atteinte à la liberté d'expression. Ainsi, les détails de l'entente hors-cour pourraient demeurer confidentiels, mais les parties pourraient toujours s'exprimer quant aux faits relatifs à la cause.

3.2.7 Les mises en demeure

Le projet de loi n'offre aucune solution concernant le recours aux autres moyens d'intimidation tel les mises en demeure menaçantes et abusives. La Ligue suggère que le Barreau du Québec initie des sessions de formation et de réflexion quant à l'attitude déontologique de ses membres face à ce type de poursuites.

Recommandation : Nous recommandons donc que les parlementaires lancent un appel explicite au Barreau du Québec, pour que des modifications soient introduites au Code de déontologie de manière à pénaliser les avocat-e-s qui se prêtent à l'exercice de l'intimidation judiciaire par voie de mise en demeure.

Recommandation : Nous recommandons également que le ministère de la Justice organise, suite à l'adoption du projet de loi 99, une campagne publique d'information sur la nouvelle loi et sur la portée juridique réelle d'une mise en demeure et qu'il prévoie le financement de sessions de formation à cette fin.

3.2.8 Mécanisme d'évaluation

Il est difficile d'évaluer, avant leur mise en application, si les dispositions prévues au projet de loi permettront que soient réalisés les objectifs visés. Comme cela a notamment été le cas pour certains États américains, la loi aura possiblement à être amendée afin qu'elle permette d'atteindre plus efficacement les objectifs visés.

Recommandation : Nous recommandons donc la mise en place d'un mécanisme d'évaluation afin de vérifier si les dispositions de la loi permettent que soient réalisés les objectifs poursuivis par le projet de loi 99. Ce mécanisme devra prévoir la participation des personnes qui auront eu à recourir à ces dispositions.

4. Synthèse des recommandations

Suite à notre analyse, nous recommandons :

1. Que soit intégrés à l'article 54.1 des alinéas reprenant les objectifs énoncés dans le préambule du projet de loi 99 à savoir la réaffirmation du droit des citoyens et citoyennes de participer aux débats publics, l'importance de la prévention de l'utilisation abusive des tribunaux pour restreindre ce droit et l'importance de favoriser l'accès à la justice et de veiller à favoriser un meilleur équilibre dans les forces économiques des parties à une action en justice.
2. Que, dans une requête en déclaration de demande en justice abusive, le fardeau de la preuve du requérant soit resserré et consiste à démontrer que l'action, à sa face même, a été intentée contre lui à la suite de l'exercice de sa liberté d'expression et de sa participation à un débat d'intérêt public.
3. Que soit intégré au projet de loi un délai strict afin que la requête visant à faire déclarer une procédure abusive puisse être entendue et tranchée rapidement.
4. Que soit intégrée au projet de loi une disposition venant encadrer le mode de preuve admissible lors de l'audition de la requête visant à faire déclarer une procédure abusive, afin d'empêcher que l'objectif d'épuisement de la partie défenderesse-requérante soit atteint dans le cadre même de cette procédure.
5. Que soit intégré au projet de loi un droit d'appel afin qu'une partie qui voit sa requête en déclaration d'abus rejetée puisse porter sa cause en appel.
6. Que soit mis en place un fonds d'aide aux victimes de poursuites-bâillon, tel que le suggère le rapport MacDonald. Ce fonds d'aide devrait prévoir un mécanisme qui puisse donner accès à l'aide très rapidement dans le processus judiciaire. Ce fonds devrait être réservé dans les affaires mettant en cause la liberté d'expression.
7. Que soit reformulé, dans la mesure où le fonds d'aide ne serait pas créé, le paragraphe 5 de l'article 54.4 du projet de loi pour qu'il puisse correspondre aux objectifs énoncés dans le préambule. La provision pour frais devrait pouvoir être ordonnée lorsqu'elle est

raisonnablement nécessaire pour favoriser un meilleur équilibre dans les forces économiques des parties plutôt que lorsque « une partie se trouve dans une situation économique telle qu'elle est dans l'impossibilité de valablement faire valoir son point de vue ».

8. Que soit intégrée au projet de loi une disposition interprétative explicite afin de s'assurer de son application aux causes pendantes, afin d'éviter des frais supplémentaires aux parties et surtout de permettre à toutes les victimes de poursuite-bâillon de bénéficier des mêmes protections légales.
9. Que soit ajoutée au projet de loi, une disposition énonçant qu'il est contraire à l'ordre public qu'une transaction porte atteinte à la liberté d'expression. Ainsi, les détails de l'entente hors-cour pourraient demeurer confidentiels, mais les parties pourraient toujours s'exprimer quant aux faits relatifs à la cause.
10. Que soit lancé, par les parlementaires, un appel explicite au Barreau du Québec, pour que des modifications soient introduites au Code de déontologie de manière à pénaliser les avocat-e-s qui se prêtent à l'exercice de l'intimidation judiciaire par voie de mise en demeure
11. Que le ministère de la Justice organise, suite à l'adoption du projet de loi 99, une campagne publique d'information sur la nouvelle loi et sur la portée juridique réelle d'une mise en demeure et qu'il prévoie le financement de sessions de formation à cette fin.
12. Que soit mis en place un mécanisme d'évaluation afin de vérifier si les dispositions de la loi permettent que soient réalisés les objectifs poursuivis par le projet de loi 99.