



Mémoire
Pour la défense d'une libre participation à la vie publique

présenté à
l'Assemblée nationale du Québec
Commission des institutions

dans le cadre
de la consultation générale et des auditions publiques,
à propos de ces documents :
« Rapport d'évaluation de la Loi portant sur la réforme du Code de procédure civile »
et
« Les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique – les poursuites
bâillons (SLAPP) »

Février 2008

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
FONDATION RIVIÈRES	3
1. L'ACCROISSEMENT DU NOMBRE DE POURSUITES JUDICIAIRES	4
1.1 BREF SURVOL DE LA SITUATION ACTUELLE AU QUÉBEC	4
1.2 CONTEXTE : À LA SOURCE DU PROBLÈME	5
1.3 LES CONCLUSIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC	5
1.4 DES FONCTIONNAIRES DU MDDEP DÉNONCENT LA SITUATION	7
1.5 LE BÂILLONNEMENT DE L'HONNÊTE CITOYEN PAR LE BIAIS DE LA LOI	9
1.6 PROBLÉMATIQUES ENTOURANT L'APPLICATION DE LA LOI	10
2. LES POURSUITES STRATÉGIQUES CONTRE LA MOBILISATION PUBLIQUE :	11
ENJEUX SOCIAUX ET POLITIQUES	11
2.1 LE RAPPORT MACDONALD	11
2.2 SLAPP, PARTICIPATION CITOYENNE ET CENSURE	14
2.3 DOMMAGES PERSONNELS ET FINANCIERS	15
2.4 DÉPOLITISATION GRADUELLE DES ACTIONS DES SOCIÉTÉS COMMERCIALES	16
2.5 ATTEINTES AU SYSTÈME JUDICIAIRE ET AUX INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES	18
3. RECOMMANDATIONS DE CERTAINES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES ET ADMINISTRATIVES	20
3.1 INTERRUPTION RAPIDE DES POURSUITES ABUSIVES	20
3.2 RÉDUCTION DES COÛTS ET ACCÉLÉRATION DU TRAITEMENT DES POURSUITES ABUSIVES	22
3.3 LIMITATION AUX POURSUITES ABUSIVES	26
3.4 PROTECTION CONTRE LES RENONCIATIONS À LA LIBERTÉ D'EXPRESSION ET AU DROIT DE PARTICIPER AUX AFFAIRES PUBLIQUES	28
3.5 L'ADOPTION D'UN CADRE LÉGISLATIF	30
3.6 AIDE ÉCONOMIQUE AUX VICTIMES DE POURSUITES ABUSIVES	31
CONCLUSION	33
BIBLIOGRAPHIE	34

FONDATION RIVIÈRES

MISSION ET OBJECTIFS

La Fondation Rivières est un organisme à but non lucratif dont la mission est d'oeuvrer à la préservation, la restauration et la mise en valeur du caractère naturel des rivières, prioritairement au Québec, à des fins éducatives, sociales et environnementales.

Afin de remplir sa mission, la Fondation Rivières s'est donné plusieurs objectifs :

- Tout d'abord, elle favorise et soutient le regroupement de citoyens et d'organismes locaux et régionaux voués à la protection des rivières.
- Elle conçoit et organise également des activités et des outils de sensibilisation, d'éducation et de plein air, à l'égard du rôle des rivières et des bassins versants dans le développement humain, social et économique du Québec.
- Ensuite, elle collabore avec les institutions scolaires et organismes à mission éducative en leur offrant des activités et des outils de sensibilisation et d'éducation pour les jeunes.
- Puis, elle diffuse dans tous les milieux de l'information sur les rivières québécoises, notamment sur leur écosystème ainsi que sur leurs caractéristiques physiques géographiques et biologiques.
- Finalement, la Fondation Rivières participe activement à la protection des rivières en soutenant des projets ainsi que par des interventions et des représentations publiques.

1. L'ACCROISSEMENT DU NOMBRE DE POURSUITES JUDICIAIRES

1.1 *Bref survol de la situation actuelle au Québec*

La population québécoise jouit de l'existence de plusieurs organismes à but non lucratif qui œuvrent à la défense de l'environnement ainsi qu'à l'épanouissement de la vie publique. Ces organismes offrent à la collectivité de l'information au sujet de certains abus exercés par des entreprises québécoises s'avérant particulièrement polluantes. Au cours des dernières années, certaines de ces entreprises ont intenté des poursuites judiciaires à l'endroit d'organismes et d'individus revendicateurs qui tentaient simplement de dénoncer des actions allant à l'encontre de la pleine émancipation de la société québécoise. En ce sens, le recours grandissant au processus judiciaire par ces entreprises menace le droit aux organismes et aux individus de participer librement à la vie publique du Québec, et ce dans l'optique de protéger l'environnement appartenant à l'ensemble des Québécois.

Pour sa part, la Fondation Rivières n'a jamais personnellement été victime de poursuites stratégiques contre la mobilisation publique (SLAPP). Il n'en demeure pas moins que la recrudescence des poursuites judiciaires nous préoccupe particulièrement, car dans le but de se protéger contre cette menace, la Fondation Rivières s'est empêchée, à quelques reprises, de dénoncer certaines situations.

Par ailleurs, nous avons été particulièrement préoccupés par les poursuites intentées en 2005 contre l'AQLPA, et qui se sont réglées à la fin de l'année 2007, parce que nous ne sommes pas à l'abri d'une telle situation. Cela, sans oublier que lors de la Commission Doyon en 1995, l'un des trois cofondateurs de la Fondation Rivières, Alain Saladzius, a été poursuivi par l'entreprise Hydroméga pour avoir supposément divulgué de fausses déclarations à son sujet. Faute d'avoirs pour se défendre judiciairement, Alain Saladzius s'est vu dans l'obligation de se rétracter. C'est dans l'optique de dénoncer de pareils

événements et pour protéger les actions entreprises par la Fondation Rivières ainsi que par les autres organismes que nous déposons ce mémoire à la Commission des institutions.

Nous tenons à souligner que nous avons été informés seulement la semaine dernière de la tenue d'une consultation générale et d'auditions publiques à propos des SLAPP. Malgré cette contrainte temporelle, nous tenons fermement à afficher notre position face à cette situation. Pour parvenir à livrer un document fidèle à notre pensée, dans le délai exigé, nous nous sommes grandement inspirés du mémoire « Protéger le droit de participation du public » rédigé par l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) ainsi que le Comité de restauration de la rivière Etchemin (CRRE), car ces derniers partagent une vision particulièrement similaire à la nôtre sur le dossier des poursuites stratégiques contre la mobilisation publique.

1.2 Contexte : À la source du problème

L'incapacité du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) d'agir de façon efficace en appliquant les lois nécessaires pour une protection adéquate de l'environnement est sans aucun doute la cause principale générant actuellement la recrudescence des poursuites judiciaires reliées à l'environnement dans la province québécoise.

1.3 Les conclusions du Vérificateur général du Québec

L'incapacité d'agir du MDDEP a même été soulevée par le Vérificateur général du Québec dans son Rapport à l'Assemblée Nationale du décembre 2006. Ce dernier souligne entre autres que le MDDEP est clairement dépassé par les événements actuels, plus particulièrement dans le domaine du contrôle et du suivi des sites d'enfouissement. Le Vérificateur général du Québec constate les

éléments suivants dans son Rapport à l'Assemblée Nationale pour l'Année 2005-2006 (Tome II, chapitre 5, articles 5.3, 5.4, 5.6, 5.7 et 5.8) :

- 5.3** *[...]le ministère ne peut actuellement exercer une surveillance efficace et efficiente des activités de récupération et d'élimination des matières résiduelles. Son degré de connaissance du secteur, la gestion de la capacité et des besoins d'élimination, la planification et la documentation afférente au travail d'inspection de même que le traitement des cas de non-conformité sont les principaux éléments qui commandent des améliorations.*
- 5.4** *Sous leur forme actuelle, les données que le ministère possède ne fournissent pas un portrait global des différents lieux d'élimination pour lesquels les exploitants détiennent des certificats d'autorisation ou des permis d'exploitation. Il ne peut donc catégoriser ces lieux selon les risques qu'ils représentent et établir la stratégie d'intervention la plus efficace possible en fonction des ressources disponibles. Le ministère aurait aussi avantage à améliorer ses moyens et ses outils lui permettant de maintenir une bonne connaissance des lieux d'élimination fermés et de détecter les activités illicites.*
- 5.6** *Par ailleurs, la planification globale des activités d'inspection au ministère ne permet pas de faire une couverture adéquate des lieux d'élimination. Le nombre de lieux visités, le choix de ceux-ci ainsi que la fréquence des inspections varient beaucoup d'un lieu à l'autre et d'une région à l'autre. En outre, une forte proportion des dépôts en tranchée n'ont pas fait l'objet d'inspections sur une période de trois ans.*

5.7 *Notre analyse des dossiers d'inspection nous a permis de noter que la documentation relative à plusieurs de ceux-ci est insuffisante; par conséquent, le ministère ne peut dégager un portrait précis quant au degré de conformité des lieux avec la réglementation. En fait, même si les inspecteurs se rendent sur place pour procéder à une inspection courante, c'est une minorité des rapports d'inspection vérifiés qui traitent de la plupart des exigences réglementaires. Le ministère ne peut conclure si l'absence d'information s'explique par une situation jugée conforme lors de l'inspection ou par une omission dans la procédure d'inspection. Le secteur des matières dangereuses résiduelles compte cependant sur un meilleur encadrement à cet égard et les rapports d'inspection produits abordent généralement l'ensemble des exigences mentionnées.*

5.8 *Enfin, lorsque des pratiques qui vont à l'encontre des règles sont constatées, les irrégularités observées ne sont pas toujours signifiées et les motifs à la base de cette décision sont insuffisamment justifiés. De plus, le suivi des avis d'infraction doit être amélioré.*

1.4 Des fonctionnaires du MDDEP dénoncent la situation

À plusieurs reprises, en 2005 et en 2007, des fonctionnaires du MDDEP, responsables de l'analyse des projets nécessitant une demande de certificats d'autorisation, ont également dénoncé cette situation. L'édition du journal *Le Devoir* du 8 novembre 2007 fait état de la dénonciation de la part de ces fonctionnaires. Ces derniers croient que le MDDEP n'a ni les moyens financiers,

ni les ressources humaines, ni même un appui réel du gouvernement pour assurer la protection de l'environnement et l'application de la loi au Québec.

Des pollueurs s'en tirent faute de personnel. Québec n'a pas rempli son engagement d'ajouter 70 inspecteurs environnementaux

Le manque d'inspecteurs environnementaux contraint actuellement le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) à laisser tomber des poursuites contre des pollueurs parce que les délais de prescription de la loi sont dépassés faute de personnel pour mener les dossiers à terme. C'est ce qu'affirme un groupe d'employés du ministère dans une lettre envoyée le 13 juin dernier à leur supérieur, Michel Rousseau, directeur du Centre de contrôle environnemental du Québec (CCEQ)... À notre niveau écrivaient-ils, nous constatons que le manque flagrant de personnel au sein du CCEQ ne nous permet pas d'atteindre un nombre d'interventions favorisant un véritable développement durable. À titre d'exemple, de multiples dossiers d'entreprises ayant enfreint la réglementation environnementale, transmis à notre service d'enquêtes, sont fermés pour cause de prescription... Mais vous savez sûrement qu'il y bien des secteurs d'activité qui sont couverts de manière moins rigoureuse compte tenu des effectifs en présence, qu'on parle ici par exemple des suivis des inspections de conformité, où un ratio d'inspection a dû être calculé en tout dernier lieu après que les priorités ministérielles ont été établies. À quoi sert d'émettre des certificats d'autorisation si nous n'en assurons pas le suivi ? Car ne nous trompons pas, à la longue, les entreprises vont bien se rendre compte de notre absence sur le terrain et vont passer le message aux autres, et il en résultera de nouvelles problématiques.¹

Dans son rapport rendu public en décembre 2007 (Rapport du Vérificateur général du Québec, année 2007-2008, tome II, Rapport du Commissaire au développement durable du Québec), le Commissaire au développement durable

¹ Louis-Gilles FRANCOEUR, « Des pollueurs s'en tirent faute de personnel », *Le Devoir*, 8 novembre 2007, p. A1.

souligne que, selon lui, le gouvernement du Québec n'a jamais attribué les moyens suffisants au MDDEP ainsi qu'aux autres ministères pour parvenir à atteindre et respecter les objectifs de développement durable annoncés publiquement à plusieurs reprises.

1.5 Le bâillonnement de l'honnête citoyen par le biais de la loi

La population québécoise considère que le respect et la protection de l'environnement doivent demeurer des questions prioritaires. En ce sens, la collectivité a le droit d'exiger à ce que la protection des boisées et des forêts, des lacs et des rivières, des espèces fauniques et floristiques, de la qualité de l'air et de l'eau soit assurée. Le MDDEP a le devoir et la responsabilité de garantir un contrôle ainsi qu'un suivi des dossiers environnementaux. De plus, le MDDEP doit veiller à l'application et au respect de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Certains articles de ladite *Loi sur la qualité de l'environnement* reconnaissent à toute personne le droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, lui permettant de s'adresser à un juge de la Cour supérieure pour empêcher tout acte ou toute opération qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte à l'exercice de ce droit :

SECTION III.1

LE DROIT À LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT ET À LA SAUVEGARDE DES ESPÈCES VIVANTES

Droit à la qualité de l'environnement.

19.1. *Toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, dans la mesure prévue par la présente loi, les règlements, les ordonnances, les approbations et les autorisations délivrées en vertu de l'un ou l'autre des articles de la présente loi ainsi que, en matière d'odeurs inhérentes aux activités agricoles, dans la mesure prévue par toute norme découlant de l'exercice*

des pouvoirs prévus au paragraphe 4° du deuxième alinéa de l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1).

1978, c. 64, a. 4; 1996, c. 26, a. 72; 2001, c. 35, a. 31.

1.6 Problématiques entourant l'application de la loi

Précédemment, les problématiques liées à l'application de la loi sont décrites et démontrent clairement que le respect de la loi s'avère illusoire. En ce sens, le recours des citoyens aux tribunaux dans l'optique de faire appliquer convenablement la loi devient de plus en plus risqué et s'avère même un piège périlleux où des acteurs démunis de protections se retrouvent confrontés à des poursuites bâillons.

Nous croyons que la fréquence des conflits entre, d'une part, les citoyens soucieux de préserver leur environnement et leur qualité de vie et, d'autre part, les entrepreneurs, ne fera qu'augmenter. L'éventualité d'un accroissement de ces conflits à caractère environnemental est à prévoir et cela découle du fait que le MDDEP, organisme à la fois responsable de la protection de l'environnement et de l'application de la loi, est incapable d'agir efficacement et promptement. Les exemples de mauvaise gestion de l'environnement sont nombreux; ceux-ci sont souvent dramatiques et sont de mieux en mieux connus des gens, qu'ils touchent à la gestion des forêts des algues bleues et des rejets polluants ayant des impacts sur la santé publique. Tous ces exemples contribuent à rendre les gens davantage vigilants en matière environnementale, et il est probable que le manque de fermeté du MDDEP encourage la population à investir dans l'option juridique qui lui est offerte par la loi, et ce malgré les risques inhérents à la démarche.

Les industriels, les développeurs immobiliers et les promoteurs de projets divers, plus impatients les uns que les autres de voir se réaliser leurs projets, se butent à une administration lourde et inefficace. Une administration qui bien souvent sera

mauvaise conseillère et d'une lenteur remarquable pour répondre à leurs besoins. Il arrive même que l'administration soit tout simplement incapable de répondre aux questions entraînées par un projet donné malgré l'alerte soulevée par l'injonction obtenue par nos organismes. Face à une situation semblable, certains promoteurs iront jusqu'à enfreindre la loi et entreprendre la construction ou la mise en œuvre de leur projet sans avoir satisfait aux exigences réglementaires et même sans avoir obtenu au préalable les certificats d'autorisations et permis nécessaires au sens de la loi.

Compte tenu de cette situation, les promoteurs auront une forte tentation de faire taire leurs détracteurs. Le recours aux tribunaux pour intimider ou bâillonner les critiques étant possible au Québec.

2. LES POURSUITES STRATÉGIQUES CONTRE LA MOBILISATION PUBLIQUE :

ENJEUX SOCIAUX ET POLITIQUES

2.1 *Le rapport Macdonald*

Le rapport Macdonald offre cette définition de la poursuite stratégique contre la mobilisation publique (SLAPP) :

*Il s'agit, pour l'essentiel, 1) de poursuites judiciaires 2) entreprises contre des organisations ou des individus 3) engagés dans l'espace public dans le cadre de débats mettant en cause des enjeux collectifs, 4) et visant à limiter l'étendue de la liberté d'expression de ces organisations ou individus et à neutraliser leur action 5) par le recours aux tribunaux pour les intimider, les appauvrir et les détourner de leur action.*²

² COMITÉ D'EXPERTS CHARGÉ D'ÉVALUER L'OPPORTUNITÉ D'ADOPTER DES MESURES POUR CONTRER LES POURSUITES STRATÉGIQUES CONTRE LA MOBILISATION PUBLIQUE (COMITÉ MACDONALD), *Les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique – les poursuites - bâillons (SLAPP) Rapport du comité au ministre de la Justice du Québec*, Montréal, 15 mars 2007.

Dans l'ensemble, cette définition s'avère satisfaisante. Il n'en demeure pas moins que nous considérons qu'il est primordial d'insister sur quelques-unes des caractéristiques spécifiques de la SLAPP :

- Elle repose sur l'instrumentalisation tactique et abusive du système judiciaire.
- Elle a pour conséquence de prévenir ou assécher le débat public.
- Elle transpose dans l'arène juridique un litige de nature public ou politique afin d'obtenir gain de cause sur ce dernier.
- Elle a des effets significatifs à court et à long terme sur des tierces parties.

Nous ne pouvons insister suffisamment sur la nécessité d'aborder la problématique de la poursuite bâillon sous l'optique de ses conséquences sociales et politiques. Il importe donc de s'éloigner quelque peu d'une réflexion strictement ancrée sur les *intentions* de ces poursuites abusives (ce qui est courant en droit) pour se concentrer sur les *conséquences* de ces dernières sur l'organisation des systèmes sociaux, politiques et judiciaires québécois.

Nous proposons ainsi de reformuler le quatrième critère de la définition proposée par le rapport Macdonald d'une poursuite bâillon. Le danger avec cet élément est qu'il puisse conduire à la nécessité, pour la partie défenderesse, de faire la démonstration que la poursuite bâillon cherche à limiter sa liberté d'expression. Une définition de la poursuite bâillon focalisant sur les intentions de leurs instigateurs ouvre la voie à d'importantes complications juridiques. Il y a ici un risque réel qu'une telle approche puisse conduire à l'obligation pour la partie défenderesse de faire la démonstration du caractère « manifeste » et « intentionnel » d'une démarche juridique qu'elle devra définir comme étant « d'abord et avant tout » une entreprise visant à limiter sa liberté d'expression. L'imposition d'un tel fardeau risque de rendre impossible tout mécanisme d'identification et de rejet hâtif de la poursuite bâillon. Nous soutenons qu'une telle poursuite constitue, *en soi*, un acte de restriction de la liberté d'expression et

du droit à la participation à la vie publique des citoyens. La SLAPP doit être considérée, en elle-même et non pas en fonction des intentions de son instigateur, comme une infraction préjudiciable aux droits et libertés de la partie visée. La SLAPP constitue donc beaucoup plus qu'un simple abus du processus judiciaire. Les enjeux associés sont beaucoup plus considérables, et supposent le déni effectif du droit à la participation publique.

Bien qu'elle ne s'y limite pas, la littérature existante sur les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique focalise principalement sur les dimensions juridiques de telles actions judiciaires. Cela demeure nécessaire bien qu'insuffisant. De réels et sévères enjeux sociaux et politiques sont directement imputables à l'instrumentalisation stratégique et abusive du processus et des finalités judiciaires. Parmi les impacts de telles poursuites, se retrouvent:

- La capacité de celles-ci de museler l'opinion publique et de limiter la participation citoyenne à la discussion des affaires publiques.
- Des restrictions sévères, *de facto*, et nonobstant les protections juridiques, à la liberté d'expression des citoyens et des groupes visés par de telles poursuites.
- Des dommages personnels, émotifs et financiers considérables subis par les victimes de SLAPP.
- Des dommages indirects subis par les témoins et proches des victimes d'une SLAPP.
- Une tendance à la dépolitisation progressive des actions des promoteurs (publics ou privés) marquée par le retrait de leurs activités à l'abri du regard public et la prudence excessive dans l'action sociale dirigée contre ces promoteurs.
- L'inversion des rapports offensifs et défensifs entre agents questionnés et citoyens poursuivis.

- La perte de confiance citoyenne en l'accès, l'impartialité et l'efficacité du système judiciaire.

2.2 SLAPP, participation citoyenne et censure

Les poursuites abusives cherchent à conduire au musellement des communautés, groupes et associations contestant, opposant ou questionnant les agissements d'un agent privé ou public. Cet impact restrictif sur la participation publique est double. Il concerne, en premier lieu, les individus ciblés par les poursuites abusives. Les victimes de telles poursuites se retrouvent « dévastées, dépolitisées, et découragées à s'exprimer »³. Cela s'explique par l'imposition d'un stress prolongé et d'un risque – notamment financier – considérable pour ces dernières.

Ensuite, et cela est important, la poursuite bâillon, bien qu'elle ne vise fréquemment qu'un nombre somme toute limité d'individus et/ou d'organisations, a pour effet de contraindre, pervertir et limiter sérieusement le débat public plus largement en poussant au silence les communautés dans lesquelles sont inscrites ses victimes. Le processus d'intimidation judiciaire pousse des communautés entières dans des dynamiques d'autocensure sociale et politique.

La pratique démocratique contemporaine ne peut se penser sans la notion de sphère publique, comprise comme un lieu de débats ouvert et institutionnalisé (donc *protégé*) dans lequel des personnes privées entrent librement en discussion sur des affaires d'intérêt public et commun.⁴ Le concept de sphère publique renvoie à l'idée d'un espace libre de relations discursives à la fois distinct de l'État et du domaine marchand dans lequel la communication libre et l'échange

³ *Ibid*, page ix.

⁴ Jürgen HABERMAS, *L'espace public: Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Édition Payot, 1978.

rationnel constituent les moteurs d'une délibération publique sur des sujets d'intérêts communs.

Les SLAPP se présentent comme des entreprises de contournement des protections et des libertés accordées aux citoyens de participer à la vie démocratique de leur communauté. Elles ne remettent en rien en cause les garanties juridiquement conférées à ces derniers, mais minent sérieusement leur *applicabilité* dans le cadre de conflits politiques transférés dans l'arène juridique de manière abusive par la SLAPP. En d'autres mots, la traduction des dispositions juridiques devant assurer la vitalité de la participation publique en protections effectives se voit ici compromise. La protection quasi-constitutionnelle de la liberté d'expression que l'on retrouve dans le droit québécois n'est donc actuellement pas en mesure a) de prémunir les citoyens de sévices financiers, moraux et juridiques intentés contre eux dans l'exercice de leurs droits ou b) d'assurer une réparation juste et équitable suivant la violation de ces droits. En tant que stratégie politique, la SLAPP a pour effet de nier, de facto, les protections juridiques accordées aux citoyens de participer à la vie publique de leur communauté en offrant à la partie plaignante une immunité relative dans ses démarches juridiques abusives. Celle-ci peut dès lors transformer l'institution judiciaire en un outil d'oppression politique.

2.3 Dommages personnels et financiers

Les dommages moraux, personnels, émotifs et financiers subis par les victimes de SLAPP sont sévères, et se traduisent par l'imposition d'un stress prolongé, un risque d'effondrement psychologique, le développement de relations familiales et communautaires tendues, ainsi que des pertes financières considérables.

Les victimes de SLAPP ne recouvrent généralement qu'une faible proportion des frais judiciaires encourus et ne se font que rarement attribuer des montants en

dommage et intérêts punitifs exemplaires (voir Chapitre 6.5 du rapport). Cela suppose qu'un jugement favorable envers le défendant n'est généralement pas accompagné d'un règlement conduisant à une réparation pleine et entière des dommages encourus par ce dernier. Les pertes financières encourues par les coûts associés à la défense ainsi que les dommages émotifs et moraux risquent ainsi de n'être jamais recouverts. Cela signifie que la partie défenderesse, positionnée ici en tant que victime d'abus judiciaire, est systématiquement perdante à la fois financièrement et moralement. La poursuite stratégique contre la mobilisation publique demeure, par définition, une tactique politique ; l'objectif n'est pas d'obtenir gain de cause sur le fond mais de forcer au silence un ou des adversaires.

Les dommages indirects subis par les proches et communautés des victimes de SLAPP sont également nombreux, sévères, et difficilement réparables. Parmi ceux-ci, nous retrouvons un stress intense et prolongé, l'instauration d'un sentiment de peur et d'insécurité (notamment financière) ainsi qu'une perte de liberté d'expression et une restriction à la participation publique.⁵

2.4 Dépolitisation graduelle des actions des sociétés commerciales

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une stratégie exclusive aux sociétés commerciales, l'instrumentation abusive par ces dernières du processus judiciaire est particulièrement problématique. Celle-ci soulève notamment les enjeux suivants :

- Les disparités souvent considérables de fortune et de ressources entre citoyens et sociétés commerciales se traduisent en inégalité juridique et en arme politique.
- La poursuite abusive peut, et sert fréquemment, à sortir le litige en question de l'arène politique (donc publique) pour le confiner dans l'arène juridique privée.

⁵ George W. PRING et Penelope CANAN, *SLAPPS: Getting Sued for Speaking Out*. Philadelphia; Temple University Press, 1996.

- Elle inverse un rapport de force entre promoteurs (publics ou privés) et citoyens participant au débat public et inscrit ces derniers dans une position défensive en tant qu'accusés.
- Ces éléments risquent de conduire à une dépolitisation progressive des actions des promoteurs, à un arrêt ou à une frilosité excessive de la part des citoyens de questionner de manière publique les agissements des promoteurs.

Les inégalités de ressources financières et juridiques entre promoteurs et citoyens participant au débat public se traduisent en rapports de force judiciaires inégaux ayant de profondes implications politiques. La participation citoyenne au débat public relève à la fois d'un droit et d'une responsabilité sociale; le caractère *public* de la participation citoyenne se situe en confrontation face au caractère *privé* des poursuites abusives .

L'inversion du rapport de force entre les citoyens et les promoteurs dont les activités sont questionnées est un élément important. En cantonnant les citoyens dans le rôle d'accusés, la SLAPP opère un double mouvement de *transfert* et de *conversion* du fardeau de la preuve. Le mouvement de transfert effectué consiste en le retrait de l'arène politique de l'objet du litige et son confinement dans l'arène juridique. Ce transfert s'accompagne d'un retournement de situation pour l'instigateur de la poursuite, qui passe d'une position politiquement défensive à une position juridiquement offensive.

L'instigateur de la SLAPP convertit un litige essentiellement politique, donc d'intérêt public (soit la démonstration du caractère acceptable et désirable de ses projets ou activités pour les parties concernées), en conflit opposant des justifiables privés. Nous assistons ici à un processus de *privatisation juridique* des débats publics. Finalement, cette conversion éloigne le débat de l'objet initial du litige pour recentrer celui-ci sur le conflit juridique opposant des parties privées.

2.5 Atteintes au système judiciaire et aux institutions démocratiques

La poursuite bâillon fait la démonstration de la porosité du système judiciaire aux influences économiques et politiques; elle traduit des inégalités de fortune en mécanisme de censure et de représailles politiques en punissant le citoyen ayant participé au débat public. La poursuite bâillon fait de l'institution judiciaire un outil politique mobilisable par des intérêts économiques et institutionnels jouissant d'ores et déjà de positions privilégiées dans l'arène politique. Ce faisant, celle-ci se présente comme une menace à l'intégrité de l'institution judiciaire et entraîne une perte de confiance de la part des citoyens en l'accessibilité, l'impartialité et l'efficacité de ce système.

Le système démocratique du Québec repose sur un certain nombre de piliers institutionnels et politiques. Parmi ceux-ci, nous retrouvons l'État de droit, la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, et l'impartialité du système judiciaire. La poursuite stratégique remet en question ce dernier élément en réinsérant des inégalités sociales et économiques dans un processus judiciaire devant formellement les suspendre.

Le phénomène de la SLAPP se présente comme une importante restriction au droit d'être informé en appauvrissant à la fois l'étendue et la qualité du débat public. Une telle dégradation risque de créer des problèmes de santé et de sécurité publique ainsi qu'un affaiblissement de la vitalité démocratique de la société québécoise.

Les impacts des poursuites bâillons sur les communautés visées par celles-ci se présentent à la fois à court et à long terme. Elles constituent, pour les citoyens visés, leurs proches, et leurs témoins, de puissants incitatifs à se retirer des débats publics, à limiter ou circonscrire leurs secteurs d'actions sociales et politiques, et conduisent à l'instauration d'une prudence excessive, néfaste et contreproductive dans la conduite des débats publics. Plus fondamentalement peut-être, elles font la démonstration aux citoyens et communautés visées par ces dernières que

l'appareil judiciaire québécois n'est pas en mesure de produire une justice impartiale servant un corps public respectueux de la loi. La poursuite bâillon recadre l'appareil judiciaire en outil d'oppression politique. Il importe, dès lors, de retransformer la requête *juridique* abusive en *enjeu politique* menaçant l'exercice de droits fondamentaux et l'intégrité des institutions publiques et judiciaires québécoises.

2.6 Orientations à prendre pour une législation anti-SLAPP

Toute initiative devant régler de manière satisfaisante le dossier des poursuites bâillons au Québec devra comprendre trois dimensions fondamentales. La première de ces dimensions est de nature protectrice; il s'agit, dans un premier temps, d'assurer la protection des citoyens participant de bonne foi au débat public. Cela doit se faire de deux manières. Il importe d'abord que le système judiciaire québécois se dote de mécanismes permettant d'identifier et de rejeter promptement les requêtes abusives. Le rapport Macdonald met en lumière le caractère insatisfaisant des mécanismes actuels en la matière.

Les victimes de SLAPP doivent ensuite être en mesure d'obtenir une compensation pleine et entière pour les dommages encourus par la démarche abusive dont ils ont été la cible. Une victoire juridique non associée à une compensation pleine et entière des frais et dommages encourus se traduit dans la pratique comme une défaite financière et morale pour une partie défenderesse positionnée en tant que victime.

Des mesures dissuasives doivent ensuite être associées à ces démarches protectrices pour que celles-ci puissent obtenir une quelconque efficacité pratique. Les procédures actuelles assurent aux instigateurs des SLAPP un risque modéré dans leurs actions et ne constituent pas des mesures dissuasives satisfaisantes. Les principaux périls auxquels s'exposent les instigateurs de

poursuites bâillons sont de nature politique; ces dernières risquent, et conduisent parfois, au renforcement et à la galvanisation des forces citoyennes dirigées contre l'instigateur de la SLAPP. Cette mobilisation n'est toutefois réellement efficace que lorsque celle-ci se traduit par le développement de contre-poursuites positionnant la partie plaignante elle-même dans une position défensive. Cette initiative demeure toutefois réservée aux individus et groupes ayant à la fois la volonté, les ressources, et la capacité financière de conduite de telles démarches.

Il importe dès lors de positionner clairement la poursuite bâillon comme une violation des droits fondamentaux de la partie adverse. Le détournement des finalités de justice est d'ores et déjà répréhensible; il convient désormais de statuer que la faute commise ne s'y arrête pas et concerne les fondations mêmes des principes sur lesquels reposent notre système social et politique.

3. RECOMMANDATIONS DE CERTAINES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES ET ADMINISTRATIVES

3.1 *Interruption rapide des poursuites abusives*

Le *Rapport sur les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique (Rapport Macdonald)* préconise en premier lieu de modifier les articles 75.1 et 165 du *Code de procédure civile* de manière à ajouter aux motifs qui y sont déjà prévus le droit au rejet des procédures vexatoires, excessives ou qui constituent un détournement des finalités de la fonction judiciaire.⁶

Nous sommes en accord avec ces premières recommandations. Le texte des articles 75.1 et 165 du *Code de procédure civile* pourrait donc se lire comme suit :

⁶ COMITÉ D'EXPERTS CHARGÉ D'ÉVALUER L'OPPORTUNITÉ D'ADOPTER DES MESURES POUR CONTRER LES POURSUITES STRATÉGIQUES CONTRE LA MOBILISATION PUBLIQUE (COMITÉ MACDONALD), *op. cit.*, page 78.

Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25 Texte actuel	Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25 Texte proposé
CHAPITRE III.1 DES ACTIONS ET PROCÉDURES MANIFESTEMENT MAL FONDÉES OU FRIVOLES 75.1. En tout état de cause, le tribunal peut, sur requête, rejeter une action ou une procédure si un interrogatoire tenu en vertu du présent code démontre que l'action ou la procédure est frivole ou manifestement mal fondée pour un motif autre que ceux que prévoit l'article 165 ou si la partie qui a intenté l'action ou produit la procédure refuse de se soumettre à un tel interrogatoire. Si la procédure ainsi rejetée est une défense, le défendeur est forclos de plaider. 1984, c. 26, a. 4.	CHAPITRE III.1 DES ACTIONS ET PROCÉDURES MANIFESTEMENT MAL FONDÉES OU FRIVOLES 75.1. En tout état de cause, le tribunal peut, sur requête, rejeter une action ou une procédure si celle-ci est frivole, vexatoire, excessive, abusive ou dilatoire, manifestement mal fondée, constitue un détournement des finalités de la fonction judiciaire, ou si la partie qui a intenté l'action ou produit la procédure refuse de se soumettre à un-interrogatoire auquel elle est tenue. Si la procédure ainsi rejetée est une défense, le défendeur est forclos de plaider.
SECTION III MOYENS DE NON-RECEVABILITÉ 165. Le défendeur peut opposer l'irrecevabilité de la demande et conclure à son rejet: 1. S'il y a litispendance ou chose jugée; 2. Si l'une ou l'autre des parties est incapable ou n'a pas qualité; 3. Si le demandeur n'a manifestement pas	SECTION III MOYENS DE NON-RECEVABILITÉ 165. Le défendeur peut opposer l'irrecevabilité de la demande et conclure à son rejet: 1. S'il y a litispendance ou chose jugée; 2. Si l'une ou l'autre des parties est incapable ou n'a pas qualité; 3. Si le demandeur n'a manifestement pas

Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25 Texte actuel	Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25 Texte proposé
d'intérêt; 4. Si la demande n'est pas fondée en droit, supposé même que les faits allégués soient vrais. 1965 (1 re sess.), c. 80, a. 165.	d'intérêt; 4. Si la demande n'est pas fondée en droit, supposé même que les faits allégués soient vrais. 5. Si la demande, alors même qu'elle apparaît fondée, est frivole, vexatoire, excessive, abusive ou dilatoire, manifestement mal fondée ou constitue un détournement des finalités de la fonction judiciaire.
	Note: À plus long terme, dans le cadre d'une réforme plus étendue du Code de procédure civile, il y aurait lieu de fusionner les articles 75.1 et 165, lesquels font déjà double emploi avant même les recommandations proposées au présent mémoire.

3.2 Réduction des coûts et accélération du traitement des poursuites abusives

Les articles 75.1 et 165 C.p.c. ne permettront que l'arrêt des poursuites dont le caractère abusif est le plus probant.

À ce sujet, le Comité Macdonald souligne :

La difficulté d'application de l'article 75.1 C.p.c. vient de ce qu'une telle démonstration est souvent difficile à faire et ne convainc que rarement le tribunal.

[...] La requête fondée sur l'article 75.1 C.p.c., si elle est reçue positivement, a pour effet de priver une partie de son droit de se faire entendre plus avant, ce qui exige de la cour une grande prudence et par extension, rend difficile d'y recourir. Elle nécessite par ailleurs que la cour conclue que l'action est manifestement mal fondée. L'article 75.1 C.p.c. fait par conséquent toujours l'objet d'une interprétation stricte [...].

La doctrine et la jurisprudence établissent en effet que le juge saisi d'une requête en irrecevabilité doit faire preuve de prudence et ne doit pas déclarer que le recours est irrecevable [selon l'article 165 C.p.c.] à moins que tous les éléments à considérer apparaissent à la déclaration et que l'absence d'application de la règle de droit à ces éléments ne soit pas discutable. [...]

Les articles 75.1 C.p.c. et 165(4) C.p.c., tels qu'ils sont actuellement interprétés, sont d'usage très limité si l'objectif est de contrer, dès le début des procédures, les tentatives de SLAPP.⁷

Certes, les modifications proposées aux articles 75.1 et 165 C.p.c. sont essentielles pour faciliter l'interruption des procédures les plus manifestement abusives. Toutefois, en raison du souci des Tribunaux d'éviter de brimer les droits des parties à s'adresser à la justice, il est probable que bon nombre de poursuites abusives ne pourront pas être rejetées préliminairement en vertu de ces articles.

Il devient alors nécessaire de renforcer les pouvoirs préliminaires des juges leur permettant de gérer les causes et d'éviter les excès procéduraux, afin de permettre un traitement plus rapide et moins coûteux des poursuites qui *semblent* abusives, mais dont l'abus n'est pas suffisamment manifeste pour permettre leur rejet préliminaire.

Les dispositions interprétatives des articles 2, 4.1, 4.2 et 46 du *Code de procédure civile* sont alors cruciales, en ce qu'elles codifient l'obligation des parties d'agir de bonne foi et, notamment, de ne pas agir en vue de nuire à autrui ou d'une

⁷ COMITÉ D'EXPERTS CHARGÉ D'ÉVALUER L'OPPORTUNITÉ D'ADOPTER DES MESURES POUR CONTRER LES POURSUITES STRATÉGIQUES CONTRE LA MOBILISATION PUBLIQUE (COMITÉ MACDONALD), *op. cit.*, pages 55-57.

manière excessive ou déraisonnable. Le tribunal dispose d'un pouvoir général lui permettant de veiller au bon déroulement de l'instance et d'intervenir pour en assurer la saine gestion.

Suivant ces dispositions, les parties doivent s'assurer que les actes de procédure choisis sont, eu égard aux coûts et au temps exigés, proportionnés à la nature et à la finalité de la demande et à la complexité du litige. Le juge doit faire de même à l'égard des actes de procédure qu'il autorise ou ordonne.⁸

Le rapport Macdonald souligne que ces pouvoirs généraux des juges sont malheureusement sous-utilisés. Le rapport de 2006 d'évaluation de la réforme du Code de procédure civile dresse le même constat.

⁸ COMITÉ D'EXPERTS CHARGÉ D'ÉVALUER L'OPPORTUNITÉ D'ADOPTER DES MESURES POUR CONTRER LES POURSUITES STRATÉGIQUES CONTRE LA MOBILISATION PUBLIQUE (COMITÉ MACDONALD), *op. cit.*, pages 52-55.

Les articles 2, 4.1 et 4.2 du *Code de procédure civile* pourraient ainsi être reformulés comme suit :

Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25 Texte actuel	Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25 Texte proposé
2. Les règles de procédure édictées par ce code sont destinées à faire apparaître le droit et en assurer la sanction; et à moins d'une disposition contraire, l'inobservation de celles qui ne sont pas d'ordre public ne pourra affecter le sort d'une demande que s'il n'y a pas été remédié alors qu'il était possible de le faire. Ces dispositions doivent s'interpréter les unes par les autres et, autant que possible, de manière à faciliter la marche normale des procès, plutôt qu'à la retarder ou à y mettre fin prématurément. 1965 (1 re sess.), c. 80, a. 2.	2. Les règles de procédure édictées par ce code sont destinées à faire apparaître le droit et en assurer la sanction; et à moins d'une disposition contraire, l'inobservation de celles qui ne sont pas d'ordre public ne pourra affecter le sort d'une demande que s'il n'y a pas été remédié alors qu'il était possible de le faire. Ces dispositions doivent s'interpréter les unes par les autres et, autant que possible, de manière à faciliter la marche normale des procès, conformément aux articles 4.1 et 4.2, plutôt qu'à la retarder ou à y mettre fin prématurément.
4.1. Les parties à une instance sont maîtres de leur dossier dans le respect des règles de procédure et des délais prévus au présent code et elles sont tenues de ne pas agir en vue de nuire à autrui ou d'une manière excessive ou déraisonnable, allant ainsi à l'encontre des exigences de la bonne foi. Le tribunal veille au bon déroulement de l'instance et intervient pour en assurer la saine gestion. 2002, c. 7, a. 1.	4.1. Les parties à une instance sont maîtres de leur dossier dans le respect des règles de procédure et des délais prévus au présent code et elles sont tenues de ne pas agir en vue de nuire à autrui ou d'une manière excessive ou déraisonnable, allant ainsi à l'encontre des exigences de la bonne foi ou dans le détournement des finalités de la fonction judiciaire. Le tribunal veille au bon déroulement de l'instance et intervient pour en assurer la saine gestion.

Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25 Texte actuel	Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25 Texte proposé
4.2. Dans toute instance, les parties doivent s'assurer que les actes de procédure choisis sont, eu égard aux coûts et au temps exigés, proportionnés à la nature et à la finalité de la demande et à la complexité du litige; le juge doit faire de même à l'égard des actes de procédure qu'il autorise ou ordonne. 2002, c. 7, a. 1.	4.2. Dans toute instance, le juge et les parties doivent toutefois s'assurer que les actes de procédure choisis et les étapes procédurales précédant l'audition au fond sont, eu égard aux coûts et au temps exigés, proportionnés à la nature et à la finalité de la demande et à la complexité du litige et qu'elles évitent de détourner les finalités de la fonction judiciaire; le juge doit faire de même à l'égard des actes de procédure ou des étapes procédurales qu'il autorise ou ordonne. À cette fin, le juge peut notamment imposer que la preuve soit en tout ou en partie déposée sous forme d'affidavits, que les plaidoiries soient présentées par écrit, que les étapes procédurales soient réduites ou simplifiées ainsi que toute autre mesure visant à réduire les coûts et les délais de la cause. Il peut également, à la même fin, imposer à une partie le versement d'une provision pour frais à une autre partie.

3.3 Limitation aux poursuites abusives

L'article 75.2 C.p.c. actuel permet déjà de condamner l'auteur d'une procédure rejetée car abusive à des dommages :

75.2. Lorsqu'il rejette, dans le cadre de l'article 75.1, une action ou une procédure frivole ou manifestement mal fondée, le tribunal peut, sur demande, la déclarer abusive ou

dilatoire. Il peut alors condamner la partie déboutée à payer des dommages-intérêts en réparation du préjudice subi par une autre partie si le montant en est établi. Lorsque le montant n'est pas établi au moment du jugement ou lorsqu'il excède la limite de compétence du tribunal, ce dernier peut réserver, dans le délai et aux conditions qu'il détermine, le droit de s'adresser par requête au tribunal compétent pour réclamer le montant des dommages-intérêts. Cette requête fait partie du dossier initial.

Le rapport Macdonald attire l'attention sur le fait qu'il n'existe pas de disposition équivalente à celle de l'article 75.2 C.p.c. lorsqu'une poursuite est rejetée préliminairement, non pas en vertu de l'article 75.1 C.p.c., mais en vertu de l'article 165 C.p.c. Il s'agit là d'une anomalie, compte tenu de la similitude des deux recours, particulièrement si l'article 165 C.p.c. est amendé de la manière proposé précédemment pour y inclure :

Contrairement à ce qui est prévu aux dispositions établies par le Code de procédure civile en matière de procédures frivoles ou non-fondées (articles 75.1 et 75.2 C.p.c.), l'article 165(4) C.p.c. qui établit le principe de l'irrecevabilité des actions judiciaires non fondées en droit ne fait pas directement référence au paiement de dommages-intérêts.⁹

Nous proposons donc d'ajouter, après l'article 165 C.p.c., une disposition identique à l'article 75.2 C.p.c. Il est également indispensable d'ajuster le langage de l'article 75.2 C.p.c. pour en assurer la cohérence avec les modifications déjà proposées à l'article 75.1 C.p.c..

⁹ COMITÉ D'EXPERTS CHARGÉ D'ÉVALUER L'OPPORTUNITÉ D'ADOPTER DES MESURES POUR CONTRER LES POURSUITES STRATÉGIQUES CONTRE LA MOBILISATION PUBLIQUE (COMITÉ MACDONALD), *op. cit.*, pages 65-66.

3.4 Protection contre les renonciations à la liberté d'expression et au droit de participer aux affaires publiques

Les règlements hors cour bâillon peuvent poser un problème similaire à celui des poursuites bâillons.

Il est en effet déjà arrivé que des citoyens soient contraints, pour des raisons économiques, à se désister de recours environnementaux ou d'intérêt public, devenus trop coûteux pour eux. Ce faisant, les citoyens se retrouvent économiquement contraints à renoncer, non seulement à leur droit de poursuite judiciaire, mais également à leur droit de parole public futur à l'encontre d'un projet d'investissement ou de sa légalité, et donc à leur droit de s'opposer publiquement, même de façon non judiciaire, à ce projet.

La présente Commission parlementaire doit se préoccuper de ce type de renonciation au droit des citoyens à la liberté d'expression et à leur droit de prendre part aux débats publics dans notre société.

La liberté d'expression est un droit fondamental reconnu tant par la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne* (art. 3) que par la *Charte canadienne des droits et libertés* (art. 2). Le droit des citoyens de participer aux affaires publiques est quant à lui reconnu par de nombreuses lois environnementales, municipales et autres, qui favorisent la participation du public. La Commission Macdonald a elle-même estimé que ce droit constituait une composante implicite de la liberté d'expression au Québec.

Il existe un moyen simple par lequel l'Assemblée nationale pourrait protéger les citoyens contre des renonciations à de tels droits fondamentaux. Il s'agit d'énoncer législativement que, dans toute déclaration de règlement hors cour ou entente de désistement sans frais, toute clause de renonciation à la liberté d'expression ou au droit de participer aux affaires publiques est nulle sauf si elle a été approuvée par jugement motivé du Tribunal déjà saisi de la cause. À cette

occasion, ce Tribunal aurait le droit de s'enquérir auprès des parties quant aux circonstances ayant mené à l'inclusion d'une telle clause dans le règlement hors cour. Le Tribunal devrait également entendre, avant son jugement, la *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, qui jouerait alors un rôle fondamental pour empêcher la renonciation des citoyens à leur liberté d'expression, même si ceux-ci n'ont pas eu la force économique de la protéger lors de leurs négociations avec une partie plus forte.

La simple existence de cette protection pourrait même décourager les parties économiquement plus avantagées (promoteurs, etc.) de tenter d'imposer le bâillon à des citoyens dans le cadre d'un règlement hors cour, puisqu'ils sauront qu'ils auront préalablement à défendre la légitimité d'un tel bâillon devant le Tribunal, qui entendra aussi la *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*. Les juges imposeront probablement des limites très sévères aux circonstances où un tel bâillon serait permis, par exemple dans les seuls cas clairs où la protection de la vie privée ou la protection contre la diffamation seraient des enjeux. Dans les autres cas, les Tribunaux auront tendance à donner priorité aux valeurs de liberté reconnues par nos *Chartes* et de nombreuses lois. Nous recommandons donc l'ajout de l'article suivant.

Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25 Texte proposé
Nouvel article 476.1 Dans une déclaration de règlement hors cour ou une entente de désistement sans frais, toute clause par laquelle une partie renonce à la liberté d'expression ou au droit de participer aux affaires publiques est nulle sauf si elle est approuvée par jugement motivé du Tribunal saisi de la cause, après avoir entendu les parties et la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. Le Tribunal peut alors s'enquérir des circonstances ayant mené à l'inclusion d'une telle clause.

3.5 L'adoption d'un cadre législatif

Le *Rapport sur les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique* (Rapport Macdonald) examine la possibilité que les recommandations législatives qu'il propose soient inscrites non pas dans une simple Loi modifiant le Code de procédure civile et d'autres dispositions législatives, mais dans une loi nommément établie et intitulée de manière à faire référence à l'objectif de protéger les citoyens contre les poursuites bâillons :

7.2.3 L'adoption d'une loi anti-SLAPP nommément établie

La dernière option qui s'offre au législateur est l'adoption des mêmes mesures proposées précédemment, mais incluses dans le cadre d'un projet de loi clairement dédié à protéger les tribunaux du détournement de la fonction judiciaire et à favoriser la participation des citoyens au débat public et à l'exercice de leur droit à la liberté d'expression et d'opinion. La différence fondamentale entre les options 2 et 3 n'est pas strictement d'ordre technique ou cosmétique; elle réside dans la signification que le législateur entend donner aux modifications qu'il apportera au droit procédural. Soit ces modifications visent simplement un réajustement à la marge des normes applicables en matière d'abus du droit d'ester en justice, soit elles visent clairement à affirmer le droit des citoyens de participer au débat public. Il s'agit donc essentiellement d'un choix politique. Si le législateur fait le second choix, il sera important de bien choisir le titre d'un éventuel projet de loi et la teneur de son préambule, puisque cela est susceptible d'influer sur l'interprétation ultérieure des modifications apportées au code. Au regard de son titre, une telle législation peut être orientée positivement ou négativement selon que le libellé de celle-ci insiste sur le droit à l'exercice de la liberté d'expression dans l'espace public ou sur l'interdiction de recourir aux tribunaux d'une manière constituant un détournement de la fonction judiciaire.¹⁰ En ce qui a trait au préambule, on pourra s'inspirer, en les adaptant, de certaines déclarations internationales ou de certaines lois citées dans le

¹⁰ Cité dans le texte : Pour mémoire, rappelons que le titre de la loi adoptée en Nouvelle-Écosse rend compte de ce qu'on n'était pas parvenu à trancher entre ces deux termes, *Législature de la Nouvelle-Écosse, P.L. 23, An Act to Encourage Public Participation and Dissuade Persons from Bringing or Maintaining Legal Proceedings or Claims for an Improper Purpose and to Preserve Access to the Courts*, 3e session, 58e Assemblée générale (52 Elizabeth II, 2003 http://www.gov.ns.ca/legislature/legc/bills/58th_3rd/1st_read/b023.htm#text/).

présent rapport. On pense ici aux dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹¹, au California Code of Civil Procedure ou à la Convention de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (dite Convention d'Aarhus)¹².¹³

Nous sommes en accord avec cette approche. Nous recommandons que les mesures législatives proposées au présent chapitre soient incluses dans une loi unique, dont le titre pourrait être *Loi visant à protéger le droit à la liberté d'expression et à la participation aux affaires publiques et à éviter le détournement des finalités de la fonction judiciaire*.

Comme le suggère le Rapport Macdonald, le préambule de cette *Loi* indiquerait le contexte dans lequel celle-ci s'inscrit et référerait également aux principes directeurs déjà établis au *Code de procédure civile* ainsi qu'au *Rapport Macdonald*.

3.6 Aide économique aux victimes de poursuites abusives

Nous sommes en accord avec le Rapport Macdonald quant à l'utilité réduite et aux difficultés qu'il y aurait à instituer un régime public d'assurance-responsabilité des organismes environnementaux pour protéger ceux-ci et leurs dirigeants contre les poursuites-bâillons.¹⁴

¹¹ Cité dans le texte : Adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966. Entrée en vigueur: le 23 mars 1976, conformément aux dispositions de l'article 49.

¹² Cité dans le texte : Quarante signataires. La convention a été adoptée à la quatrième Conférence ministérielle, Aarhus (Danemark), 1998, en vigueur depuis le 30 octobre 2001.

¹³ COMITÉ D'EXPERTS CHARGÉ D'ÉVALUER L'OPPORTUNITÉ D'ADOPTER DES MESURES POUR CONTRER LES POURSUITES STRATÉGIQUES CONTRE LA MOBILISATION PUBLIQUE (COMITÉ MACDONALD), *op. cit.*, pages 81-82.

¹⁴ COMITÉ D'EXPERTS CHARGÉ D'ÉVALUER L'OPPORTUNITÉ D'ADOPTER DES MESURES POUR CONTRER LES POURSUITES STRATÉGIQUES CONTRE LA MOBILISATION PUBLIQUE (COMITÉ MACDONALD), *op. cit.*, pages 71-75.

Dans l'état actuel du mouvement environnemental, un tel régime d'assurance-responsabilité ne serait en effet vraisemblablement ouvert qu'à un très petit nombre d'organismes environnementaux, les plus importants mais pas nécessairement ceux qui sont les plus à risque de faire l'objet de poursuites bâillons. Pour être admissibles à un régime public d'assurance-responsabilité, les organismes intéressés devraient par ailleurs probablement accepter un certain contrôle gouvernemental de leurs activités, ce qui pourrait avoir pour effet paradoxal de restreindre la liberté d'expression ou de participation aux affaires publiques que le régime aurait eu pour but de sauvegarder. Plusieurs organismes admissibles pourraient par ailleurs refuser les conditions attachées à un régime public d'assurance-responsabilité, pour préserver leur liberté de parole. Le ministère chargé de juger de l'admissibilité d'organismes environnementaux à ce régime d'assurance public (le MDDEP) pourrait même se trouver en conflit d'intérêts à l'égard des activités assurées.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous ne recommandons pas la création d'un régime public d'assurance-responsabilité des organismes environnementaux pour protéger ceux-ci et leurs dirigeants contre les poursuites bâillons.

Nous recommandons plutôt, à l'instar du rapport Macdonald, la création d'un *Fonds d'aide aux personnes et organismes visés par des poursuites stratégiques contre la mobilisation publique*.¹⁵ Comme le recommande le rapport Macdonald, ce *Fonds* pourrait être administré par le *Fonds d'aide au recours collectif* déjà établi au Québec.

Les conditions d'admissibilité à ce *Fonds* seraient celles décrites dans le rapport Macdonald :

¹⁵ COMITÉ D'EXPERTS CHARGÉ D'ÉVALUER L'OPPORTUNITÉ D'ADOPTER DES MESURES POUR CONTRER LES POURSUITES STRATÉGIQUES CONTRE LA MOBILISATION PUBLIQUE (COMITÉ MACDONALD), *op. cit.*, pages 81-82.

*Sur le plan de l'évaluation, les demandes retenues devraient répondre de façon satisfaisante aux critères qui caractérisent la majorité des poursuites-bâillons, c'est-à-dire qu'elles devraient être, pour l'essentiel : 1) des poursuites judiciaires 2) entreprises contre des individus ou des organisations 3) engagés dans l'espace public dans le cadre de débats mettant en cause des enjeux collectifs 4) et visant à limiter l'étendue de la liberté d'expression de ces individus ou organisations et à neutraliser leur action 5) par le recours aux tribunaux pour les intimider, les appauvrir et les détourner de leur action.*¹⁶

CONCLUSION

La Fondation Rivières tient à remercier la Commission des institutions de l'Assemblée nationale du Québec de nous avoir offert l'opportunité d'exprimer notre point de vue au sujet des poursuites stratégiques contre la mobilisation publique (SLAPP), par le biais de notre mémoire « Pour la défense d'une libre participation à la vie publique ».

Nous espérons sincèrement que la Commission tiendra compte de nos recommandations et que notre démarche favorisera le sain développement démocratique de la société québécoise, société où la liberté d'expression et la participation active des citoyens aux affaires publiques doivent s'avérer en tout temps des questions prioritaires.

¹⁶ *Ibid*, page 75.

BIBLIOGRAPHIE

Penelope CANAN et George W. PRING, « Strategic Lawsuits Against Public Participation », (1988) 35 (5) *Social Problems* 515.

COMITÉ D'EXPERTS CHARGÉ D'ÉVALUER L'OPPORTUNITÉ D'ADOPTER DES MESURES POUR CONTRER LES POURSUITES STRATÉGIQUES CONTRE LA MOBILISATION PUBLIQUE (COMITÉ MACDONALD), *Les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique – les poursuites - bâillons (SLAPP) Rapport du comité au ministre de la Justice du Québec*, Montréal, 15 mars 2007.

Louis-Gilles FRANCOEUR, « Des pollueurs s'en tirent faute de personnel », *Le Devoir*, 8 novembre 2007, p. a1.

Gordon v. Marrone, (1992) 590 N.Y.S. (2d) 649.

Jürgen HABERMAS, « The Public sphere: An Encyclopedia Article », (1974) 3 *New German Critique* 49-55, p. 49.

Jürgen HABERMAS, *L'espace public: Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Édition Payot, 1978.

Susan LOTT, *Corporate Retaliation Against Consumers: The Status of Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPPs) in Canada*, Public Interest Advocacy Centre, 2004.
<http://www.piac.ca/files/slapps.pdf>

Greg OGLE, *Gunning for Change: The Need for Public Participation Law Reform*, 2005.
http://www.wilderness.org.au/pdf/Gunning_for_Change_web.pdf

George W. PRING et Penelope CANAN, *SLAPPS: Getting Sued for Speaking Out*. Philadelphia; Temple University Press, 1996.

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA, « Faire taire les citoyens à n'importe quel prix ? », *La
Facture*, 3 octobre 2006. [http://www.radio-
canada.ca/actualite/v2/lafacture/niveau2_11055.shtml#](http://www.radio-canada.ca/actualite/v2/lafacture/niveau2_11055.shtml#)

Chris TOLLEFSON, « Strategic Lawsuits Against Public Participation: Developing a
Canadian Response », (1994) 73 (2) *Canadian Bar Review* 200-233.