

Assemblée nationale du Québec

Commission des institutions

Consultation générale et auditions publiques portant sur les documents
intitulés :

« Rapport d'évaluation de la Loi portant réforme du Code de procédure
civile » et « Les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique
– les poursuites-bâillons (SLAPP) »

**Pour une législation
contre les poursuites-bâillons
(SLAPP)
au Québec**
Mémoire

GREENPEACE

Février 2008

TABLE DES MATIÈRES

- 1) Introduction**
- 2) La loi et la promotion de la participation citoyenne**
- 3) Des citoyens bâillonnés**
- 4) Une législation anti-SLAPP**
- 5) Les faibles moyens du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP)**
- 6) Les positions du Vérificateur général du Québec**
- 7) Les véritables moyens du MDDEP selon les employés de la fonction publique**
- 8) La position de la Cour supérieure du Québec**
- 9) Conclusion et recommandations**

Document préparé par Arthur Sandborn, responsable de la campagne Climat et Énergie, Greenpeace

Introduction

Le recours de plus en plus fréquent aux tribunaux par plusieurs entreprises viole le droit de parole de tous ceux qui souhaitent s'exprimer publiquement pour dénoncer une situation environnementale. Le rapport du Comité d'étude sur les poursuites contre la participation publique, remis au ministre Yvan Marcoux le 15 mars 2007, établit clairement cette affirmation.

Le rapport souligne, avec justesse, que les poursuites-bâillons ne sont pas encore une pratique courante comme c'est le cas ailleurs dans le monde – notamment dans de nombreux états américains, mais que le phénomène existe bel et bien au Québec et que le temps est venu de protéger les citoyens contre cette forme de répression judiciaire. Nous estimons souhaitable d'adopter immédiatement des mesures vigoureuses afin de contrer la généralisation de ce phénomène judiciaire.

L'absence d'une législation contre les poursuites-bâillons laisse peser une menace quant à la possibilité pour les citoyens et organismes à but non lucratif de participer à la vie et au débat public. Greenpeace a identifié, au cours des trois dernières années, plusieurs situations de poursuites-bâillons, et plus particulièrement trois cas, dans les années 1990, aujourd'hui tristement célèbres. Une recherche exhaustive en dénombrerait sans doute davantage.

La loi et la promotion de la participation citoyenne

Aujourd'hui, la protection et le respect de l'environnement constituent des priorités clairement exprimées par la population. Les gens demandent légitimement et à juste titre 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. Ils s'appuient tous sur le principe que le MDDEP est là pour assurer un contrôle et un suivi des dossiers et pour voir à la mise en place, donc au respect de la Loi sur la qualité de l'environnement.

Au Québec, la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE Section III-1, articles 19.1, 19.2, 19.3) invite les gens à dénoncer au MDDEP les atteintes à l'environnement qu'ils constatent et même, si nécessaire de recourir aux tribunaux pour faire appliquer la loi et protéger l'environnement.

Des citoyens bâillonnés

Les problématiques liées à l'application de la loi rendent le respect de celle-ci difficile, et parfois illusoire. Le recours aux tribunaux dans ces conditions devient risqué et peut même constituer un piège dangereux pour les citoyens qui se retrouvent trop souvent démunis devant poursuites-bâillons.

Nous pensons que des conflits fréquents entre des citoyens soucieux de préserver l'environnement et leur qualité de vie par opposition à des projets de développement de toute nature sont à prévoir dans le contexte où le MDDEP, l'organisme responsable de la protection de l'environnement et de l'application de la loi, est trop souvent incapable d'agir efficacement en temps utile. Au moment où les questions environnementales sont au cœur des préoccupations des gens, les projets de développement risquent d'être de plus en plus souvent en contradiction avec la volonté des citoyens qui cherchent le respect de l'environnement et la préservation de leur qualité de vie. Les exemples de mauvaise gestion de l'environnement sont nombreux, souvent dramatiques et de mieux en mieux connus des gens, que ce soit la gestion des forêts, les algues bleues et les rejets polluants qui ont un effet sur la santé. Tous ces exemples contribuent à pousser un plus grand nombre à l'action et ce, malgré les risques.

D'un côté, les industriels, les promoteurs 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 à répondre aux besoins. Il arrive même que cette administration soit tout simplement incapable de répondre aux questions soulevées par un projet.

Dans des conditions comme celles-là, il n'est pas rare de voir que des citoyens et des groupes soient confrontés à un promoteur pressé de réaliser son projet, qui passe outre les précautions élémentaires qu'il aurait dû prendre, et par voie de conséquence, ces citoyens et ces groupes font souvent face à des dommages causés à l'environnement qu'ils entendent restaurer et/ou protéger. Quand ces citoyens et groupes réalisent que le MDDEP est incapable d'appliquer et faire respecter la loi et qu'il en résultera des atteintes à l'environnement et des infractions à la loi, il est probable que ces citoyens et groupes auront recours aux tribunaux comme la loi les y invite. Il est important de réaliser que de nombreux citoyens et groupes se retrouvent totalement démunis n'ayant pas de protection juridique face à des recours judiciaires abusifs et depuis que le gouvernement du Québec a aboli le financement de base au Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) dont l'expertise juridique en matière environnementale est pourtant reconnue par plusieurs experts et intervenants du milieu.

Du côté des promoteurs, la tentation de faire taire leurs détracteurs sera très forte. Le recours aux tribunaux pour intimider, faire peur ou pour bâillonner est prévisible et déjà plusieurs cas sont apparus au Québec. Voici quelques cas qui ont été portés à notre connaissance à la suite de plusieurs discussions avec différentes personnes :

American Iron & Metal (AIM) adressent une requête introductive d'instance (poursuite) contre 11 personnes, dont le Comité de revitalisation de la Rivière Echemin (CRRE), l'Association québécoise de lutte contre la pollution

atmosphérique (AQLPA) et la Société nationale des ferrailles (SNF), pour une somme de 5 070 000 \$ le 4 novembre 2005. AIM organise une conférence de presse les accusant de fomenter un complot avec la SNF en annonçant cette poursuite. AIM invoque avoir perdu du temps, des profits, et que sa réputation s'en trouve entachée. La veille, l'AQLPA et le CRRE avaient obtenu une injonction pour avoir accès au terrain d'AIM afin de procéder à la caractérisation du terrain.

Des citoyens de Cantley en Outaouais sont aux prises encore aujourd'hui avec une poursuite à l'origine de 750,000 \$ pour atteinte à la réputation après avoir dénoncé au MDDEP les activités illégales et les problèmes environnementaux causés par une entreprise. Plus tard, cette poursuite a été portée à 1,25 million de dollars, à la suite d'une nouvelle sortie publique des citoyens. Pourtant, après 17 plaintes des citoyens et de la municipalité et plusieurs années de conflit, le MDDEP a bel et bien reconnu et dénoncé les activités illégales de cette entreprise opérant un site d'enfouissement...

Un producteur agricole, de type familial, monsieur Jean-Yves Turmel, de Saint-Lambert, en Beauce, a été victime au printemps 2005 d'une poursuite de 215 000 \$ de son voisin, un important producteur de porcs, après l'avoir dénoncé pour non-respect des règles environnementales. L'analyse de ce dossier nous apprend que les poursuites de ce genre semblent se généraliser à tous les secteurs.

Des citoyens de Sherbrooke en Estrie ont été l'objet, à l'été 2005, d'une poursuite de 800 000 \$ après avoir dénoncé publiquement les odeurs insupportables qui émanaient du terrain d'une entreprise traitant des boues d'usine d'épuration pour en faire du compost. Heureusement, cette poursuite a été retirée à la suite du tollé qu'elle avait soulevé dans la population. Cette situation démontre que pour la population la protection de l'environnement et de la qualité de vie sont des priorités et celle-ci s'est manifestée pour défendre la liberté d'expression.

L'Administration fédérale du port de Québec s'est adressée, heureusement en vain, à la Cour supérieure au cours de l'hiver 2006 afin d'interdire à quiconque d'émettre des commentaires sur les impacts potentiellement négatifs du projet Rabaska sur l'industrie des croisières.

Les promoteurs du projet Rabaska ont eux-mêmes imposé le bâillon, utilisant pour cela de très onéreux recours aux tribunaux, contre les 93 citoyens de Beaumont et Lévis qui contestaient les modifications au zonage municipal. Dans ce cas, ce sont les citoyens qui ont porté l'affaire devant les tribunaux et ont dû se retirer aux conditions fixées par Rabaska parce qu'ils n'avaient tout simplement pas les moyens financiers de continuer pendant que Rabaska pouvait se permettre d'alourdir et d'étirer les procédures, ce que les citoyens ont réalisé une fois leur requête déposée.

Rappelons en terminant les dossiers de poursuite-bâillon visant monsieur Alain Saladius et madame Anne-Marie St-Cerny intentés par la compagnie HYDROMÉGA et monsieur Michel Cerceau en 1991, celle concernant le développement d'un site d'enfouissement qui visait monsieur Morin de Saint-Jean-de-Matha intentée par la compagnie BÉROUX-TRANVIC en 1993 ainsi que celle concernant la préservation du Mont Pinacle en Montérégie.

Une législation anti-SLAPP

Les conclusions du comité Macdonald nous proposent trois voies pour éviter la prolifération de telles poursuites-bâillons. Greenpeace est plutôt favorable envers une loi qui serait adoptée le plus rapidement possible, soit dès cette année.

Toute initiative législative devant régler de manière satisfaisante le dossier des poursuites-bâillons au Québec devra comprendre deux dimensions fondamentales. La première est d'assurer la protection des citoyens participant de bonne foi au débat public. Cela doit se faire de deux manières. Il importe en premier lieu que le système judiciaire québécois se dote de mécanismes permettant d'identifier et de rejeter rapidement les requêtes abusives. Le rapport Macdonald met en lumière le caractère insatisfaisant des mécanismes actuels en la matière. En second lieu, les victimes de poursuite-bâillon doivent 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 encourus se traduit dans la pratique comme une défaite personnelle financière et morale d'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 poursuites-bâillons un risque modéré dans leurs actions. Les procédures actuelles ne se présentent pas comme des mesures dissuasives satisfaisantes. Les principaux périls auxquels s'exposent les instigateurs de poursuites-bâillon 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 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 repose notre système social et politique.

Greenpeace recommande :

1) L'adoption dès 2008 d'une loi anti-SLAPP nommément établie qui inclura :

- Des mécanismes permettant l'interruption rapide des poursuites manifestement abusives;
- Des mécanismes permettant de réduire les coûts et d'accélérer le traitement des poursuites apparaissant abusives;
- Des mesures dissuasives contre les poursuites abusives

Les faibles moyens du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP)

À la lumière des problèmes vécus par plusieurs groupes, il nous apparaît que l'incapacité du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) d'agir efficacement et en temps utile pour protéger l'environnement et faire respecter les lois dont il a la responsabilité est l'une des causes de l'augmentation des poursuites abusives au Québec.

Dans ce sens, nous partageons la conclusion du Vérificateur général du Québec qui dans son Rapport à l'Assemblée nationale de décembre 2006 affirme clairement que le MDDEP est dépassé par les événements, et ce, plus particulièrement dans le domaine du contrôle et du suivi des sites d'enfouissement.

Les positions du Vérificateur général du Québec

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

En ce qui concerne le premier volet, 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.

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.

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.

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.

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.

Les véritables moyens du MDDEP selon les employés de la fonction publique

Cette situation a aussi été dénoncée par des fonctionnaires du MDDEP responsables de l'analyse des projets qui nécessitent une demande de certificats d'autorisation, à plusieurs occasions en 2005 et 2007, dont le journal *Le Devoir* du 8 novembre 2007 a fait état. Selon ces personnes, 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.

Le Devoir 8 novembre 2007, à la une de la première page :

« 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. »

Le Commissaire au développement durable, 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) en vient aux mêmes conclusions. Selon lui, le gouvernement du Québec n'a jamais attribué les moyens suffisants au MDDEP et aux autres ministères pour atteindre et respecter en termes de réduction de la pollution et de protection de l'environnement la plupart des objectifs du développement durable annoncés publiquement à plusieurs occasions.

La position de la Cour supérieure du Québec

Pour mieux saisir encore la complexité des problèmes d'application et donc de respect de la loi, il faut considérer les nouveaux liens avec le milieu municipal. Le MDDEP s'est départi récemment d'une part importante de ses obligations en terme d'application de la loi en les transférant aux municipalités qui, dans la majorité des cas, n'avaient ni les compétences, ni les ressources humaines ni les moyens financiers pour faire ce travail.

Par conséquent, Greenpeace exige également que le gouvernement octroie au MDDEP des ressources budgétaires supplémentaires dès le budget 2008-2009 pour faire face aux situations identifiées par le VG et appliquer pleinement les lois et règlements du Québec et ainsi éviter que les citoyens soient obligés d'avoir recours aux tribunaux pour le manque d'action des autorités publiques. De plus, le gouvernement devrait financer adéquatement et d'une manière permanente un service d'aide aux citoyens dans le domaine du droit environnemental comme le Centre québécois du droit de l'Environnement afin d'assister les citoyens dans leurs démarches.

Recommandations

Greenpeace recommande :

- 2) L'attribution par le gouvernement au MDDEP des moyens de faire son travail et les moyens de faire respecter les lois sous sa responsabilité;
- 3) La reconnaissance gouvernementale de la nécessité des services du Centre québécois du droit de l'Environnement et en assure le fonctionnement par un financement de base adéquat et récurrent.

Conclusion et recommandations

Greenpeace accueille favorablement le rapport Macdonald. Nous sommes d'accord avec ses principales constatations. Il est urgent de légiférer en vue d'empêcher le recours aux poursuites-bâillons, et d'empêcher la prolifération de tels procédés.

Nous sommes plutôt favorables à la troisième recommandation de la commission, soit l'adoption d'un projet de loi.

Ensuite, nous sommes fondamentalement d'accord avec d'autres acteurs du mouvement environnemental, soit qu'une partie du problème réside dans les faibles moyens du MDDEP quant à sa capacité de faire respecter ses propres règlements. Les citoyens et organisations environnementaux ont alors tendance à prendre les choses en main, s'exposant ainsi aux poursuites-bâillons.

Finalement, nous croyons que les citoyens et organisations sans but lucratif devront avoir accès aux services offerts jadis par le Centre québécois du droit de l'Environnement enfin de pouvoir se défendre avec des moyens suffisants.

Voici pourquoi nous faisons les recommandations suivantes :

1) L'adoption d'une loi anti-SLAPP nommément établie qui inclura :

- Des mécanismes permettant l'interruption rapide des poursuites manifestement abusives;
- Des mécanismes permettant de réduire les coûts et d'accélérer le traitement des poursuites apparaissant abusives;
- Des mesures dissuasives contre les poursuites abusives

2) L'attribution par le gouvernement au MDDEP des moyens de faire son travail et les moyens de faire respecter les lois sous sa responsabilité;

3) La reconnaissance gouvernementale de la nécessité des services du Centre québécois du droit de l'Environnement et en assure le fonctionnement par un financement de base adéquat et récurrent.