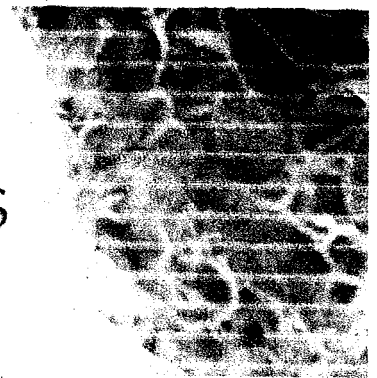




RÉSEAU QUÉBÉCOIS DES GROUPES ÉCOLOGISTES



Les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique - Strategic Lawsuit Against Public Participation (SLAPP)

Mémoire présenté à la Commission sur les 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) »**

**Par le
Réseau québécois des groupes écologistes**

Février 2008

Rédaction

Gabrielle Ferland-Gagnon, Bachelière en droit
Candidate à la maîtrise en sociologie
UQÀM

Direction

Priscilla Gareau, M. Sc.
Directrice générale
RQGE

Conseil d'administration

Michel Goudreau, président, Environnement Vert Plus
Gabrielle Pelletier, vice-présidente, Association québécoise pour un contrat mondial
de l'eau
Sonia Lefebvre, secrétaire, Archibio
Robert Couture, trésorier, Eau Secours !
Michel Dubé, responsable du dossier forêt, Action Boréale Abitibi-Témiscamingue
Michel Séguin, Action Re-Buts
Jean-Philippe Vermette, GRIP Québec UQÀM

TABLE DES MATIÈRES

1. PRÉSENTATION DU RÉSEAU QUÉBÉCOIS DES GROUPES ÉCOLOGISTES.....	4
2. RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	6
3. CONTEXTE.....	7
4. ENJEUX.....	8
5. PROPOSITIONS	9
5.1 MÉCANISMES PERMETTANT L'INTERRUPTION RAPIDE DES POURSUITES MANIFESTEMENT ABUSIVES	9
5.2 DES MÉCANISMES PERMETTANT DE RÉDUIRE LES COÛTS ET D'ACCÉLÉRER LE TRAITEMENT DES POURSUITES APPARAISSANT ABUSIVES	10
5.3 UN « DÉSINCITATIF » AUX POURSUITES ABUSIVES.....	10
5.4 LA PROTECTION CONTRE LES RENONCIATIONS À LA LIBERTÉ D'EXPRESSION ET AU DROIT DE PARTICIPER AUX AFFAIRES PUBLIQUES	11
5.5 L'ADOPTION D'UNE LOI ANTI-SLAPP NOMMÉMENT ÉTABLIE.....	11
5.6. L'AIDE ÉCONOMIQUE À LA DÉFENSE CONTRE LES POURSUITES ABUSIVES	12
5.7 INVESTISSEMENT DANS LES GROUPES D'ACTION COMMUNAUTAIRE	12
RÉFÉRENCES.....	13

1. Présentation du Réseau québécois des groupes écologistes

Le Réseau québécois des groupes écologistes (RQGE) existe depuis vingt-cinq ans. C'est en 1982, suite à un besoin des groupes de communiquer entre eux, que le Réseau voit le jour. Organisme à but non lucratif, il est incorporé en 1988. Créé pour faciliter les échanges entre les groupes, il devient un véhicule de communication et de diffusion de l'information environnementale au Québec. Au cours des dernières années, le Réseau a élargi son mandat en devenant également un réseau représentant les intérêts de ses membres et de la communauté environnementale. En autres, il se positionne sur des dossiers d'intérêt général comme la reconnaissance et le financement des groupes, la déréglementation et les dossiers nationaux comme l'agriculture, l'eau, la forêt, l'énergie, etc.

De plus, le RQGE collabore avec les autres secteurs de la société et les groupes communautaires. Ainsi, le Réseau désire décroïsonner le secteur de l'écologie en élargissant cette préoccupation à l'ensemble des mouvements sociaux. En s'unissant et en travaillant avec les autres secteurs, le mouvement environnemental est plus en mesure de contrer les politiques actuelles de détérioration grandissante des ressources naturelles ici et ailleurs dans le Monde.

Parmi les principales activités réalisées par le RQGE, au cours des deux dernières années, citons notamment: l'organisation de rencontres afin de réunir les groupes écologistes des différentes régions, la défense du financement statutaire des groupes écologistes, le partenariat à la campagne *Aux arbres citoyens* et à la Semaine québécoise de réduction des déchets, l'appui à l'organisation de plusieurs événements culturels de nos membres.

Le RQGE s'est impliqué activement dans le dossier des SLAPP, notamment à travers l'organisation de formation pour outiller les groupes sociaux contre de telles poursuites. Dans ce projet d'éducation et de sensibilisation, le RQGE travaille en étroite collaboration avec ses membres (dont l'AQPLPA) et le Service aux collectivités (SAC) de l'Université du Québec à Montréal (UQÀM). Dans le cadre de

ce projet, une formation a été organisée à Montréal le 23 novembre dernier avec Madame Lucie Lemonde, professeure au département de sciences juridiques de l'UQÀM. Cette formation sera répétée à Québec, le 13 février prochain. Nous prévoyons également organiser une tournée à l'échelle du Québec et développer le volet recherche de ce projet grâce notamment à notre collaboration avec Madame Lucie Lemonde et le SAC de l'UQÀM.

Bien que les poursuites-baïllons dans le domaine de l'environnement aient été grandement médiatisées ces derniers temps, de telles pratiques judiciaires existent à l'égard des individus ou des groupes sociaux engagés dans d'autres secteurs de la société. C'est dans le cadre de notre collaboration avec ces autres secteurs et les groupes communautaires que nous souhaitons dénoncer ces pratiques ayant pour effet de menacer la participation au débat public, de menacer la démocratie participative et de constituer une entrave à l'accès à la justice.

2. Résumé des recommandations

Considérant que les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique – les poursuites-baïllons (SLAPP) constituent un phénomène observable au Québec,

Considérant que de telles poursuites constituent une violation des droits fondamentaux puisqu'elles portent atteinte au droit de participer aux affaires publiques, à la liberté d'expression et constituent un risque d'atteinte au droit à un procès juste et équitable,

Considérant que l'état actuel du droit québécois ne permet pas d'offrir une protection adéquate contre les SLAPP,

Considérant que de telles poursuites constituent une véritable menace pour les citoyens et les groupes à la participation au débat public, une menace réelle pour la démocratie participative et un risque de détournement des finalités de la justice,

Il est proposé que :

- 1) Soit modifiés 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, ce qui aurait pour effet de permettre le rejet rapide de telles procédures et l'octroi de provisions pour frais;
- 2) Soient introduites des références réciproques aux articles 2 C.p.c., 4.1 et 4.2 C.p.c afin de une plus grande intervention du juge dans la gestion de l'instance ;
- 3) Soit modifié l'article 75.2 du *Code de procédure civile* de manière à permettre l'octroi de dommages-intérêts punitifs en vertu de la Charte des droits et libertés de la personne ;
- 4) Soit ajouté un article au *Code de procédure civile* prévoyant une clause de nullité d'une entente où une partie renonce à la liberté d'expression ou au droit de participer aux affaires publiques sans approbation du tribunal ;
- 5) Soit créé un fonds spécifiquement dédié au soutien des victimes de poursuites-baïllons en vue de couvrir les coûts d'une requête judiciaire spécifique d'urgence, administré par le Fonds d'aide au recours collectifs ;
- 6) Soit adoptée une loi unique comprenant l'ensemble de ces dispositions 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*;

7) Soient investies les sommes adéquates afin que les groupes d'action communautaires puissent continuer leur travail d'éducation et de sensibilisation en développant les outils nécessaires pour prévenir et se prémunir des SLAPP.

3. Contexte

L'actualité récente nous a fait prendre conscience de l'existence de poursuites-baïllons au Québec. Deux cas de poursuites visant certains de nos membres et de nos sympathisants dénonçant des pratiques environnementales interdites, la poursuite de 5 M\$ de la part du ferrailleur AIM contre les militants de l'AQLPA¹ et la poursuite de la compagnie propriétaire du Dépôt de matières sèches de Cantley² contre deux citoyens de la région, ont sonné l'alarme.

Dans un contexte où le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) est incapable d'agir efficacement et en temps utile³ pour protéger l'environnement et faire respecter les lois dont il a la responsabilité et où les questions environnementales sont au cœur des préoccupations des Québécois, ceux-ci sont de plus en plus appelés à utiliser la disposition de la *Loi sur la qualité de l'environnement du Québec*⁴, qui les invite à dénoncer les atteintes à l'environnement. Nous pensons donc que de nombreux conflits sont susceptibles de naître entre les promoteurs de développement et les citoyens soucieux de préserver la qualité de l'environnement et leur qualité de vie.

Ainsi, il est essentiel que l'État offre une protection adéquate à ses citoyens contre les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique, non seulement dans un but de protéger la démocratie mais également dans un souci de cohérence avec ses propres lois.

¹ AQLPA, «Les SLAPP menacent la liberté d'expression» (2006) en ligne : Citoyens taisez-vous! <http://www.taisez-vous.org/spip.php?rubrique2>.

² Bourgault-Côté, Guillaume « Poursuites-baïllon : sale affaire en Outaouais » Le Devoir, 25 juillet 2007, version électronique, <http://www.ledevoir.com/2007/07/25/151348.html>.

³ Vérificateur général du Québec, Rapport à l'Assemblée Nationale pour l'année 2005-2006, Tome II, chapitre 5, http://www.vgq.gouv.qc.ca/publications/Rapp_2006_2/Rapport/Index.htm.

⁴ L.R.Q., c. Q-2, *Loi sur la qualité de l'environnement*, articles 19.1, 19.2, 19.3.

4. Enjeux

Les poursuites stratégiques constituent une violation des droits fondamentaux, notamment protégés dans le *Pacte international relatif aux droits civils et politique*, puisqu'elles portent atteinte au droit à la participation publique⁵, à la liberté d'expression et d'opinion publique⁶ et constituent un risque d'atteinte au droit à un procès juste et équitable⁷.

Rappelons que, tel que le mentionne le *Rapport sur les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique (Rapport Macdonald)*, le droit des citoyens et des groupes organisés de participer au débat public est « reconnu comme une condition concrète du droit à la liberté d'expression et à la liberté de réunion et d'association. Par extension, la participation au débat public suppose la libre circulation de l'information et la liberté de presse. »⁸ De plus, les inégalités de moyens matériels et financiers des parties sont telles qu'elles peuvent porter atteinte au droit à un procès juste et équitable comme dans la célèbre affaire *McLibel* au Royaume-Uni⁹.

Notons que 25 États américains ont déjà adopté des mesures visant à contrer la pratique des poursuites-baïllons¹⁰. Tel que le mentionne le *Rapport sur les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique (Rapport Macdonald)*, la portée varie d'ailleurs d'un État à l'autre. « Ainsi, selon le cas, les législations adoptées visent limitativement à protéger le droit de pétition ou, de façon plus large, le droit à la liberté d'expression. »¹¹

⁵ Art. 25, *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*.

⁶ Art. 19, *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*; Art. 3 *Charte des droits et libertés de la personne*.

⁷ Art. 14, *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*; Art. 23 *Charte des droits et libertés de la personne*.

⁸ 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 – baïllons (SLAPP) Rapport du comité au ministre de la Justice du Québec*, Montréal, 15 mars 2007, p. 10. (ci-après cité : *Rapport MacDonald* ou comité MacDonald).

⁹ *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, no 68416/01 (Sect. 4) (bil.), CEDH 2005-II – (15.2.05).

¹⁰ *Rapport MacDonald*, p. 18.

¹¹ *Rapport MacDonald*, p. 21.

Bien que le droit québécois actuel propose certains moyens de défense pouvant être utilisés contre des poursuites générales, ceux-ci ne sont pas adéquats pour se prémunir contre les poursuites de type stratégique¹². Ainsi, tel que le mentionne le *Rapport Macdonald*, ces pratiques constituent « à la fois une menace pour la démocratie participative et un véritable risque de détournement des finalités de la justice. Pour cette raison, il apparaît nécessaire d'intervenir de telle façon que ces pratiques soient découragées. »¹³

5. Propositions

Conséquemment, nous proposons l'adoption de mesures visant à protéger le droit à la liberté d'expression et d'opinion publique, à dissuader les initiateurs de poursuites-bâillons, à maintenir l'intégrité et les finalités de l'institution judiciaire et à rétablir l'accès à la justice.

5.1 Mécanismes permettant l'interruption rapide des poursuites manifestement abusives

Le *Comité Macdonald* préconise la modification des 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.¹⁴ Cette modification ouvrirait la voie à un traitement accéléré des poursuites-bâillons et à la réclamation des dépens (477 C.p.c.).¹⁵ Nous sommes d'accord avec cette proposition.

¹² Lucie Lemonde, « Formation sur les SLAPP », formation offerte en collaboration avec le RQGE et le Département des sciences juridiques de l'UQÀM, 23 novembre 2007.

¹³ *Rapport MacDonald*, p. 76.

¹⁴ *Rapport MacDonald*, p. 78.

¹⁵ *Rapport MacDonald*, n. 80.

5.2 Des mécanismes permettant de réduire les coûts et d'accélérer le traitement des poursuites apparaissant abusives

La seule modification des articles 75.1 et 165 du *Code de procédure civile* n'aurait que pour effet de contrer les poursuites manifestement abusives et un bon nombre de poursuites abusives ne pourrait être interrompue par le biais de ces articles. En conséquent, il est 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.

Ainsi l'article 2 C.p.c. devrait référer explicitement aux articles 4.1 et 4.2 C.p.c. afin que l'exigence de faciliter « *la marche normale des procès* » soit interprétée dans le sens de l'obligation des parties d'agir de bonne foi, de ne pas agir en vue de nuire à autrui ou d'une manière excessive ou déraisonnable et de 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. Par ailleurs, les articles 4.1 et 4.2 devraient eux-mêmes référer au souci du législateur d'éviter le détournement des finalités de la fonction judiciaire.

5.3 Un « désincitatif » aux poursuites abusives

Le *Comité Macdonald* préconise une modification de l'article 75.2 du *Code de procédure civile* en concordance avec le nouveau libellé de l'article 75.1. L'article 75.2 C.p.c. devrait par conséquent établir que : « Lorsqu'il rejette, dans le cadre de l'article 75.1 C.p.c., une action ou un acte de procédure frivole, vexatoire, excessif ou manifestement mal fondé, le tribunal peut, sur demande, le déclarer abusif, purement stratégique ou dilatoire ».¹⁶ Cette modification aurait pour effet de faire en sorte que

¹⁶ *Rapport MacDonald*, p. 80.

l'article 49 de la Charte des droits et libertés de la personne, qui autorise le paiement de dommages-intérêts punitifs en cas d'atteinte illicite et intentionnelle, puisse s'appliquer.¹⁷ Nous sommes d'accord avec cette proposition.

5.4 La protection contre les renonciations à la liberté d'expression et au droit de participer aux affaires publiques

Les règlements hors-cour peuvent poser un problème similaire à celui des poursuites-bâillons. Pour des raisons économiques, des citoyens sont forcés de renoncer à des recours d'intérêt public. Il est donc essentiel de les protéger contre des renonciations à la liberté d'expression et au droit de participer aux affaires publiques.

Nous recommandons l'ajout d'un article au *Code de procédure civile*, à la suite de l'*actuel article 476*, qui prévoirait une clause de nullité d'une entente où une partie renonce à la liberté d'expression ou au droit de participer aux affaires publiques, 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*.

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

Nous recommandons que l'ensemble de ces dispositions soit adopté 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*.

¹⁷ *Ibid.*

5.6. L'aide économique à la défense contre les poursuites abusives

Le Comité MacDonald recommande l'établissement d'un fonds spécifiquement dédié au soutien des victimes de SLAPP en vue de couvrir les coûts d'une requête fondée sur les articles 75.1 et 75.2 C.p.c. tels que nous proposons de les modifier, ou pour la préparation d'une requête en irrecevabilité fondée sur l'article 165(5) C.p.c. Ce fonds serait administré par le Fonds d'aide au recours collectif. Nous sommes d'accord avec cette proposition.

5.7 Investissement dans les groupes d'action communautaire

Finalement, nous recommandons que le gouvernement investisse les sommes adéquates afin que les groupes d'action communautaires puissent continuer leur travail d'éducation et de sensibilisation en développant les outils nécessaires pour prévenir et se prémunir des SLAPP.

Références

1- Législation et Jurisprudence

Charte des droits et libertés de la personne du Québec, L.R.Q. C-12.

Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., c. Q-2.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 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.

Steel et Morris c. Royaume-Uni, no 68416/01 (Sect. 4) (bil.), CEDH 2005-II – (15.2.05).

2- Autres

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA), «Les SLAPP menacent la liberté d'expression» (2006) en ligne : Citoyens taisez-vous! <http://www.taisez-vous.org/spip.php?rubrique2>.

AQLPA et Comité de restauration de la rivière Etchemin (CRRE). 2008. *Protéger le droit de participation du public. Mémoire*, 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) ».

Bourgault-Côté, Guillaume « Poursuites-bâillon : sale affaire en Outaouais » *Le Devoir*, 25 juillet 2007, version électronique, <http://www.ledevoir.com/2007/07/25/151348.html>.

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. <http://www.iustice.gouv.qc.ca/francais/publications/rapports/SLAPP.htm>.

Lucie Lemonde, « Formation sur les SLAPP », formation offerte en collaboration avec le RQGE et le département des sciences juridiques de l'UQÀM, 23 novembre 2007.

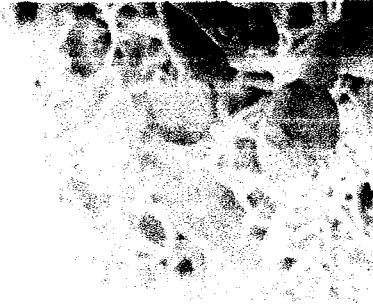
Rapport du Comité au ministre de la justice. *Les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique – les poursuites – bâillons (SLAPP)*
<http://www.iustice.gouv.qc.ca/francais/publications/rapports/SLAPP.htm>.

Vérificateur général du Québec, Rapport à l'Assemblée Nationale pour l'année 2005-2006, Tome II, chapitre 5
http://www.vaq.gouv.qc.ca/publications/Rapp_2006_2/Rapport/index.htm

Comme la province a décidé de ne pas prendre ses responsabilités, elle a transféré sa responsabilité soit aux MRC, soit aux communautés urbaines. Et cela remettra dans les mains de politiciens de niveau local l'œuvre de ceux des MRC qui ne sont pas aptes ou constamment à faire la



RÉSEAU QUÉBÉCOIS
DES GROUPES ÉCOLOGISTES



**Les poursuites stratégiques contre la
mobilisation publique - Strategic Lawsuit Against Public
Participation (SLAPP)**

Addenda

**Mémoire présenté à la
Commission sur les institutions**

**Consultation générale et auditions publiques portant sur les
documents intitulés :
« 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) »**

**Par le
Réseau québécois des groupes écologistes**

Mars 2008

Rédaction

Gabrielle Ferland-Gagnon, Bachelière en droit
Étudiante en sociologie
UQÀM

Direction

Priscilla Gareau, M. Sc.
Directrice générale
RQGE

Conseil d'administration

Michel Goudreau, président, Environnement Vert Plus
Gabrielle Pelletier, vice-présidente, Association québécoise pour un contrat mondial
de l'eau
Sonia Lefebvre, secrétaire, Archibio
Robert Couture, trésorier, Eau Secours !
Michel Dubé, responsable du dossier forêt, Action Boréale Abitibi-Témiscamingue
Michel Séguin, Action Re-Buts
Jean-Philippe Vermette, GRIP Québec UQÀM

Par la présente, le Réseau québécois des groupes écologistes désire modifier le mémoire qu'il a déposé à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale du Québec, le 1 février 2008.

Le RQGE souhaite ajouter une nouvelle recommandation :

1.1) Soit établie une disposition prévoyant un renversement du fardeau de la preuve en faveur des victimes de poursuites-baïllons

En effet, selon les experts consultés, l'option 3 recommandée par le *Rapport MacDonald*, sur laquelle est basée la majorité de nos recommandations, ne prévoit pas un renversement effectif du fardeau de la preuve. Nous souhaitons donc qu'une disposition directe soit prévue à cet effet.