

**Nécessaire intervention de
l'État : les SLAPP sont une
menace réelle pour notre
démocratie**

**Avis présenté à la Commission des
institutions concernant le document
*Les poursuites stratégiques contre
la mobilisation publique – les
poursuites-bâillons (SLAPP)***

**Par le Secrétariat intersyndical des
services publics (SISP)**

Février 2008



SFGQ



**les services publics
le meilleur
de**

Secrétariat intersyndical des services publics (SISP) nous-mêmes !

Le SISP regroupe 300 000 membres, issus de cinq organisations syndicales (CSQ, FIQ, SFPQ, APTS et SPGQ), dont près de 245 000 proviennent des secteurs public, parapublic et péripublic. Le SFPQ représente 43 000 membres, dont 40 000 sont issus de la fonction publique québécoise. La FIQ regroupe 57 000 membres du secteur de la santé. La CSQ représente près de 155 000 membres, dont près de 100 000 œuvrent au sein des secteurs de l'éducation et de la santé. Quant au SPGQ, il regroupe plus de 19 000 membres de la fonction publique, des sociétés d'État, des réseaux de l'éducation et de la santé du Québec. Pour sa part, l'APTS représente 26 000 travailleuses et travailleurs occupant des postes professionnels ou techniques au sein du réseau public de la santé et des services sociaux.

Introduction

En mars dernier, le Comité chargé d'étudier la situation juridique entourant les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique – les poursuites-bâillons (SLAPP¹) remettait son rapport au ministre de la Justice et de la Sécurité publique, Jacques Dupuis. Ce rapport faisait suite aux multiples demandes émanant de la société civile afin que le gouvernement protège le droit à la liberté d'opinion et à la liberté d'expression, le droit de pétition, ainsi que l'accès à la justice. En effet, depuis plusieurs mois, le Québec doit faire face à « des pratiques judiciaires d'une entreprise ou d'une institution recourant aux tribunaux en vue de neutraliser ou de censurer des individus, des groupes sociaux ou des collectifs engagés dans la dénonciation publique de leur activité² ». Le comité d'experts composé des professeurs Roderick A. Macdonald, Pierre Noreau et Daniel Jutras met au jeu trois scénarios susceptibles de contrer le recours aux poursuites abusives en facilitant l'interruption rapide de celles-ci.

Parce que nous considérons que la liberté d'opinion et la liberté d'expression constituent des droits inhérents dans une société libre et démocratique, leur défense et leur promotion sont, par conséquent, au cœur de notre mandat syndical. Le Secrétariat intersyndical des services publics (SISP) présente donc, dans cet avis, les éléments qui fondent son appui à la nécessité d'intervenir d'une manière législative pour protéger ces libertés fondamentales. Afin d'éviter de nous enliser dans une discussion juridique complexe, nous avons préféré indiquer notre appui à certains des éléments proposés par le rapport.

Le SISP une force syndicale

Le Secrétariat intersyndical des services publics (SISP) a été mis en place par la Centrale des syndicats du Québec (CSQ), le Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ) et le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) en mars 2005. Par la suite, en juin 2006, la Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec (FIQ) joignait les rangs du SISP, suivie à l'été 2007 de l'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS), portant le nombre de membres du SISP à plus de 300 000 travailleuses et travailleurs œuvrant principalement dans les secteurs public, parapublic et péripublic.

La mission première du SISP s'articule autour de la défense et de la promotion des services publics offerts à la population québécoise. Notre plate-forme est claire, nous nous sommes notamment engagés à intervenir dans le débat public pour revendiquer l'adoption de politiques et d'initiatives publiques visant à maintenir et à

¹ SLAPP signifie Strategic Lawsuit Against Public Participation.

² Roderick A. Macdonald, Pierre Noreau, Daniel Jutras, *Les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique – les poursuites-bâillons (SLAPP)*, Rapport du comité au ministre de la Justice, Montréal, 15 mars 2007, p. 1.

développer l'accessibilité, la gratuité et la qualité de la prestation publique des services à la population dans toutes les régions du Québec. Dans le cas des poursuites abusives, nos préoccupations sont de deux ordres. La première voulant qu'en l'absence de mesures juridiques pour interdire les poursuites abusives, ce soit l'expression des citoyennes et des citoyens sur plusieurs enjeux de société et la mobilisation qui en découle parfois qui seront interdites de façon implicite. La deuxième est que si rien n'est mis en place pour interdire les poursuites abusives, c'est le droit à l'accès à la justice qui sera compromis par le manque de ressources financières pour contrer de telles poursuites.

Des libertés fondamentales en danger

Museler un collectif ou un individu, limiter l'expression publique d'une dissidence, restreindre la circulation de l'information sont autant de manœuvres utilisées pour réduire, voire interdire, l'exercice des libertés d'expression et d'opinion garanties par les chartes, bref l'exercice des droits civils et politiques. Ces droits sont pourtant reconnus dans la loi, par des valeurs constitutionnelles ou par des conventions internationales. Ainsi, l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme³, mais aussi nos chartes garantissent le respect de ces droits fondamentaux. Comment expliquer alors l'émergence de ces poursuites ?

Depuis des années, des organisations non gouvernementales et des organisations syndicales se sont mobilisées afin de détecter tout ce qui est susceptible de mettre en danger l'application des droits civils et politiques. En effet, au nom de la productivité des entreprises et des règles de la concurrence, et dans un contexte de mondialisation de l'économie, les tentatives pour restreindre les libertés fondamentales se multiplient. Dans une telle situation, les interventions de ces « groupes phares », sorte de chiens de garde des droits démocratiques dans notre société, sont d'autant plus nécessaires que dans bien des cas, les gouvernements échouent à faire appliquer leurs propres lois. Leur action est vivement contestée par les groupes qui aspirent à contrôler les règles de l'économie et de la finance.

C'est aux États-Unis, au cours des années 80, que les poursuites stratégiques ont été entamées par des entreprises ayant des intérêts privés dans un projet. L'objectif de ces poursuites était évident : il s'agissait d'intenter des procès, longs et coûteux, contre des groupes ou des individus qui s'opposaient à des projets d'intérêt public.

³ « Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit. » Déclaration universelle des droits de l'homme, [En ligne], [\[http://www.un.org/french/aboutun/dudh.htm\]](http://www.un.org/french/aboutun/dudh.htm), page consultée le 30 janvier 2008.

Des exemples au Québec

Jusqu'à l'année 2005, le Québec avait échappé à ces pratiques antidémocratiques. C'était sans compter avec la voracité d'une entreprise américaine de récupération de métaux comme American Iron & Metal (AIM) qui, intenta à l'été 2005, une poursuite de cinq millions de dollars contre l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et le Comité de restauration de la rivière Etchemin (CRRE). Conséquence de cette poursuite, l'assureur de l'Association décida, en janvier 2006, de ne pas renouveler le contrat d'assurance responsabilité et, en mars 2006, de l'annuler carrément, et ce, rétroactivement au 1^{er} juin 2005, soit un mois avant le dépôt de la poursuite d'AIM. Au milieu de septembre, l'Association a dû fermer ses portes, mettre son personnel à pied, cela, malgré le fait que le groupe environnemental ait toujours eu gain de cause en cour contre l'entreprise. Toutefois, par la suite, la très britannique compagnie Lloyd's a accepté d'assurer l'AQLPA.

Autre exemple, une poursuite de 850 000 dollars intentée par les propriétaires d'un dépotoir de matériaux secs dans l'Outaouais contre des citoyens qui se plaignaient des « manquements répétés aux obligations juridiques du site⁴ » susceptibles de mettre en péril la santé, la sécurité et le bien-être de la population.

Pourtant, la Loi sur la qualité de l'environnement contient des dispositions reconnaissant à l'article 19.1 que « toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent » et à l'article 19.2 qu'« un juge de la Cour supérieure peut accorder une injonction pour empêcher tout acte ou toute opération qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte à l'exercice d'un droit conféré par l'article 19.1. » Malgré cela, à Sherbrooke, une entreprise de compostage, Ferti-Val, a poursuivi un citoyen, porte-parole des voisins de l'entreprise, pour 700 000 dollars après que celui-ci se fut indigné des odeurs nauséabondes qui en émanaient. Cette entreprise était elle-même poursuivie en justice pour avoir contrevenu au règlement municipal.

La maison d'édition Écosociété a perdu son assureur, devenu trop nerveux devant les positions et l'engagement de cette maison d'édition dans les débats de société. L'indignation devant de telles procédures s'est canalisée au sein d'une vaste coalition constituée en vue de convaincre le gouvernement d'alléger le fardeau de la preuve en défense et de mettre en place un fonds d'aide à la disposition des défenseurs⁵.

Comme on peut le constater, les SLAPP ne prennent pas toujours la forme d'une poursuite devant les tribunaux, « ça va de la menace verbale à la poursuite

⁴ Louis-Gilles Francoeur, « Le dépotoir de Cantley sur le point d'être fermé », *Le Devoir*, 8 septembre 2006, p. A-5

⁵ Guillaume Bourgault-Côté, « La résistance contre les SLAPP s'organise », *Le Devoir*, 11 octobre 2006, [En ligne], [<http://www.vigile.net/La-resistance-contre-les-SLAPP-s>].

déposée, en passant par la mise en demeure⁶ », mais l'intention est la même : faire taire les gens avant même qu'il y ait opposition. Par contre, le recours aux tribunaux demeure le moyen privilégié pour anéantir toute contestation citoyenne. Dans un tel contexte, il ne fait aucun doute pour le SISP qu'il s'agit là d'une utilisation abusive des institutions judiciaires par de puissants groupes financiers ou industriels qui, trop souvent dénués de toutes responsabilités sociales ou environnementales, protègent avant tout leur intérêt au détriment du bien commun.

Certes, les menaces de poursuites et les poursuites effectives ont, à ce jour, concerné majoritairement les groupes environnementaux. Cependant, le mouvement syndical n'est pas à l'abri de telles poursuites. Que ce soit sur le plan national, régional ou local, nos organisations syndicales sont fréquemment sollicitées pour adhérer à des coalitions qui militent pour la mise en œuvre de projets fondés sur le développement durable. Si ces coalitions sont souvent en mode de propositions (charte, plate-forme ou projets spéciaux), elles jouent aussi un rôle essentiel de chien de garde. Il leur arrive de dénoncer des initiatives qui mettent en danger l'avenir des écosystèmes et du patrimoine ou, encore, la santé et la sécurité des personnes. Ce sont ces coalitions qui sont dans la mire des promoteurs, dont certains jouent d'audace pour bâillonner l'expression citoyenne.

Plus encore, le mouvement syndical est aussi régulièrement interpellé par les nombreuses violations aux conventions internationales par des entreprises canadiennes qui ne respectent pas les obligations découlant de ces conventions, notamment en ce qui a trait au droit du travail, à l'interdiction du travail des enfants et à la discrimination sexuelle ou, encore, en matière d'exploitation des ressources naturelles. Nous considérons que le gouvernement québécois a l'obligation de s'assurer que les organisations de la société civile, notamment les organisations syndicales, ont toute la protection juridique nécessaire pour mener à bien leurs campagnes sans craindre constamment la menace de poursuites abusives. En effet, selon le SISP, une société qui tolérerait qu'une partie de ses citoyennes et de ses citoyens vive avec la menace constante d'une épée de Damoclès au-dessus de leur droit à la liberté d'expression ne pourrait se prétendre une véritable démocratie.

L'encadrement juridique

En présence de ces enjeux, quel cadre juridique adopter au Québec ? Quelle que soit la réponse que fournira le législateur, les membres du SISP tiennent à apporter leur appui aux objectifs que devrait rencontrer toute politique concernant le contrôle de ces pratiques, c'est-à-dire :

La protection du droit à la liberté d'expression et d'opinion publique, l'interruption rapide des *poursuites-bâillons* en cours d'instance, la dissuasion

⁶ Patrice Desbiens, avocat, LIL.M., « Les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique, Faut-il encadrer les SLAPP ? », *Journal du Barreau du Québec*, vol. 39, n° 1, janvier 2007, p. 3.

des initiateurs de SLAPP, le maintien de l'intégrité et des finalités de l'institution judiciaire et l'accès à la justice⁷.

Dans leur rapport, les experts proposent trois options juridiques possibles. D'entrée de jeu, soulignons que nous **ne souscrivons pas à la première option juridique** proposée, soit celle **d'établir un texte législatif spécifique au SLAPP**. Par contre, comme notre préoccupation porte sur le résultat recherché, nous nous permettons d'apporter **nos commentaires sur les deux autres options du groupe d'experts** visant, d'une part, **une modification du Code de procédure civile** (section 7.2.2) et, d'autre part, **l'adoption d'une loi anti-SLAPP nommément établie** (section 7.2.3.).

La première option suggérée par les experts est « l'adoption d'une législation spécifique reconnaissant l'existence des *poursuites-bâillons* et modifiant un ensemble de législations afférentes en vue d'en limiter l'exercice⁸ ». Il est important de mentionner qu'on ne doit pas chercher à trop encadrer ce que peut être une *poursuite-bâillon* et dans quel contexte elle peut se présenter ; l'idée étant d'éviter que les *slappers* trouvent d'autres moyens pour bâillonner les citoyens. En ce sens, les *poursuites-bâillons* ne peuvent pas être définies comme un exercice particulier du droit à la réputation. Cette option nous obligerait à définir et à encadrer de façon trop restrictive cette réalité et comme le signale le rapport, « cela viendrait complexifier la gestion de l'activité judiciaire et ne serait pas respectueuse de l'économie générale du droit procédural québécois⁹ ».

Analyser le problème comme étant une atteinte à l'exercice d'un droit fondamental nous apparaît la façon la plus juste de l'aborder, puisqu'il dénote, avant tout, la difficulté à garantir l'accès à la justice pour tous. Les *slappers* tablent sur le manque de moyens matériels et financiers des citoyens qui doivent se défendre en justice et utilisent ce rapport de force inéquitable. La Charte québécoise des droits et libertés de la personne accorde une protection quasi constitutionnelle aux libertés d'expression et d'opinion (art. 3¹⁰) et à une audition publique et impartiale **en pleine égalité** (art. 23¹¹). En conséquence, il nous apparaît essentiel d'asseoir la protection des victimes en matière de poursuites-bâillons sur ces garanties et, ainsi, ne pas risquer de réduire leur portée ou leur protection.

On ne peut non plus penser que de simples amendements au Code de procédure civile seraient suffisants pour envoyer un message clair sur le plan politique. Les

⁷ Roderick A. Macdonald, Pierre Noreau, Daniel Jutras, *op. cit.*, p. 76.

⁸ *Ibid.*, p. 77.

⁹ *Ibid.*, p. 77.

¹⁰ « Toute personne est titulaire des libertés fondamentales telles la liberté de conscience, la liberté de religion, **la liberté d'opinion, la liberté d'expression**, la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association. »

¹¹ « Toute personne a droit, **en pleine égalité**, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle. »

slappers doivent savoir qu'il n'est, dorénavant, plus possible de recourir aux tribunaux en vue de neutraliser ou de censurer des individus, des groupes sociaux ou des collectifs engagés dans une dénonciation publique ; ces actes constituent des abus d'ester en justice et contreviennent à la Charte québécoise.

Il faudra nécessairement améliorer en ce sens les dispositifs procéduraux. À cet égard, le rapport propose les termes d'une loi modèle qui a inspiré plusieurs législateurs et qui s'appuie sur trois critères permettant de mesurer la portée réelle d'une loi *anti-slapp* : « 1) la diversité des formes d'expression protégées par la législation ; 2) la diversité des forums couverts par la législation ; 3) la portée des mécanismes procéduraux prévus par la législation et leur effet dissuasif¹² ». Le SISF trouve intéressantes les dispositions proposées aux pages 22 et 23 du Rapport du comité au ministre de la Justice, plus particulièrement l'inscription et l'audition d'urgence de toute requête *anti-slapp* et de ses appels et le renversement total du fardeau de la preuve.

L'accès à la justice

Dans le cas des poursuites-bâillons, les victimes de celles-ci font face à de sérieux risques financiers alors que les entreprises qui poursuivent semblent n'avoir aucune limite financière à leur action. Dans ces cas, c'est l'inégalité des rapports qui prévaut ; inégalité qui engendre un stress énorme pour les personnes visées par la poursuite. Les auteurs du rapport au ministre sont parfaitement conscients de cette inégalité devant la loi. Aussi, ont-ils soumis des propositions pour que l'accès à la justice soit respecté.

Au Québec, nous bénéficions d'un système qui permet à des personnes qui ne peuvent pas s'acquitter elles-mêmes des frais occasionnés par une procédure judiciaire de faire appel à l'assistance de l'État. À titre d'exemple :

La Loi sur l'aide juridique prévoit spécifiquement que les personnes admissibles peuvent bénéficier de consultations, d'une assistance à la rédaction d'actes juridiques et d'une représentation par un avocat du bureau de l'aide juridique¹³.

Toutefois, les auteurs du rapport ne recommandent pas de retenir cette voie, même si, sur le plan des principes, le recours à l'aide juridique peut être légitime.

Parmi les solutions mises au jeu, nous **retenons l'instauration d'un soutien financier d'origine publique couvrant les frais judiciaires et extrajudiciaires de la requête de la victime présumée de SLAPP**. Il s'agirait d'un **fonds spécifique**

¹² Roderick A. McDonald, *op. cit.*, p. 32.

¹³ ENAP, « Le Québec dans le monde, L'accès à la justice, un défi de l'État de droit », *Le Soleil*, Opinions, 1^{er} novembre 2004, p. A-17. Il s'agit d'une série d'articles rédigés par les chercheurs de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP.

consacré aux organisations et aux individus devant faire face à une poursuite judiciaire dont les caractéristiques rejoignent suffisamment celles du SLAPP. Cette proposition nous semble intéressante, d'autant plus que le comité insiste sur le fait que sa gestion doit être sous la responsabilité d'une institution déjà reconnue comme le Fonds d'aide aux recours collectifs. Fait important à ajouter : selon le rapport des experts, cette forme de soutien financier, conjuguée à certaines modifications du Code de procédure civile, aurait pour effet, en matière de SLAPP, de favoriser une nouvelle forme d'accès à la justice¹⁴.

De plus, il nous apparaît essentiel que les *slappers* soient contraints, à la suite d'une requête gagnante, de rembourser tant les dépenses que les honoraires et débours engagés au-delà du Tarif. Le tribunal doit pouvoir condamner à des dommages et intérêts punitifs importants pour que ces nouvelles mesures puissent avoir l'effet escompté, soit de décourager les *slappers* de recommencer.

Conclusion

Le Secrétariat intersyndical des services publics fonde beaucoup d'espoir sur la consultation qui se tient sur l'encadrement juridique à donner pour contrer les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique – les poursuites-bâillons. Nous avons beaucoup insisté dans notre avis sur le fait que l'émergence des SLAPP, comme nouveau phénomène, entraîne un déséquilibre des forces dans notre société démocratique.

Ces poursuites abusives briment, non seulement les droits fondamentaux des personnes, comme le droit à la liberté d'expression et à la liberté d'opinion et le droit de pétition, mais mettent aussi en danger l'accès à la justice pour les victimes de ces poursuites. Pour le dire d'une manière plus imagée, les poursuites-bâillons, c'est le retour à la pratique du plus fort, « des gros bras », alors que ce dont nous avons besoin c'est de faire appel à l'intelligence pour arriver à une décision éclairée.

Nous y voyons là des pratiques antidémocratiques qui sont en complète rupture avec les valeurs auxquelles adhère la société québécoise. Aussi, nous invitons le gouvernement du Québec à répondre favorablement au rapport du comité mis en place pour dégager des pistes de solution à l'égard de ce phénomène. Le SISF a choisi de contribuer au débat et a soumis ses considérations. Nous souhaitons que le gouvernement en tienne compte. Mais surtout, nous invitons aussi le gouvernement à faire diligence. Il en va de la responsabilité de l'État d'encadrer cette pratique. Nous ne pouvons plus tergiverser et courir le risque qu'un groupe ou qu'une organisation soit victime d'une autre menace de poursuite ou d'une poursuite effective. Souscrire à ce risque, c'est mettre en péril les principes de la démocratie même, composée d'acteurs de différents horizons qui ne sont pas

¹⁴ Roderick A. Macdonald, *op. cit.*, p. 81.

nécessairement porteurs d'intérêts convergents. Favoriser l'équilibre des forces sociales, où l'on admet la confrontation des opinions, c'est accepter d'entrer dans un système qui encourage la délibération démocratique.

