



6226, rue St-Hubert
Montréal (Québec)
Canada H2S 2M2
W www.consommateur.qc.ca/union

T (514) 521 6820
F (514) 521 0736
SF 1 888 521 6820
C union@consommateur.qc.ca

CI - 037 M
C.G. - CODE PROC.
CIVILE - SLAPP

MÉMOIRE DE L'UNION DES CONSOMMATEURS

portant sur le
Rapport d'évaluation de la Loi portant réforme du Code de procédure civile ainsi
que sur les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique

présenté à la

Commission des institutions

Assemblée nationale du Québec

Février 2008

Présentation de l'organisme

L'Union des consommateurs est un organisme sans but lucratif qui regroupe dix (10) ACEF, l'Association des consommateurs pour la qualité dans la construction ainsi que des membres individuels.

La mission de l'Union des consommateurs est de promouvoir et défendre les droits et intérêts des consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste.

Parmi ses dossiers privilégiés de recherche, d'action et de représentation, on peut mentionner le budget familial et l'endettement ; l'énergie ; les questions liées à la téléphonie, la radiodiffusion, la télédistribution, l'inforoute et la vie privée; la santé, l'alimentation et les biotechnologies ; les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.

L'Union des consommateurs agit principalement sur la scène nationale, en représentant les intérêts des consommateurs auprès de diverses instances politiques, réglementaires et judiciaires, ainsi que sur la place publique.

L'Union des consommateurs a pris connaissance du document qui s'intitule *Rapport d'évaluation de la Loi portant réforme du Code de procédure civile* ainsi que de celui qui s'intitule *Les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique – les poursuites-bâillons (SLAPP)* et tenait à soumettre les commentaires qui suivent :

Les modifications apportées au Code de procédure civile – Le recours collectif

Dans sa version initiale, l'article 1002 du Code de procédure civile (ci-après C.p.c.) prévoyait que la requête en autorisation devait être accompagnée d'un affidavit :

1002. Un membre ne peut exercer le recours collectif qu'avec l'autorisation préalable du tribunal, obtenue sur requête.

La requête énonce les faits qui y donnent ouverture, indique la nature des recours pour lesquels l'autorisation est demandée et décrit le groupe pour le compte duquel le membre entend agir, **ses allégations sont appuyées d'un affidavit**. Elle est accompagnée d'un avis d'au moins 10 jours de la date de

présentation et signifiée à celui contre qui le représentant entend exercer le recours collectif.

Comme le relevait le Comité de révision de la procédure civile dans *Une nouvelle culture judiciaire* (Direction de la recherche et de la législation ministérielle, ministère de la Justice, juillet 2001, pp. 203-204) : « *La requête en autorisation visait initialement à servir de filtre pour éliminer les demandes frivoles. Mais, au fil des ans, les débats sur l'autorisation ont pris des proportions démesurées. La contestation [de la requête] est appuyée d'affidavits détaillés qui donnent lieu à de multiples interrogatoires pour prouver des faits qui ne devraient être prouvés que lors de l'instruction. Contrairement à l'objectif de départ, les parties plaident trop souvent au fond à cette étape, ce qui n'est pas sans conséquence sur les coûts et les délais. La pratique actuelle a en quelque sorte transformé la procédure d'autorisation originellement prévue en 1978 en procédure de certification après contestation, à l'instar de ce qui existe dans la législation de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et des États-Unis.* »

Le Comité de révision a par conséquent recommandé de modifier le C.p.c. en vue de revenir à une pratique plus conforme au texte de la loi, suivant lequel le juge doit (1003 b) C.p.c.) vérifier si « *les faits allégués paraissent justifier les conclusions recherchées* » (en anglais « *the facts alleged seem to justify the conclusions sought* »), soit s'assurer qu'il y a une apparence sérieuse de droit à la lumière des faits allégués, sans égard au bien-fondé du recours (*Comité régional des usagers des transports en commun de Québec c. Commission des transports de la Communauté urbaine de Québec*, [1981] 1 R.C.S. 424.).

Comme le mentionne le Rapport d'évaluation (7.3): « *la modification la plus importante apportée par la Loi portant réforme du Code de procédure civile est que la requête en autorisation d'exercice d'un recours collectif n'est plus appuyée d'une déclaration faite sous serment, ce qui signifie que le demandeur ne peut pas être interrogé avant la présentation de la requête (art. 1002). [...] Ainsi, la réforme venait limiter les parties qui plaident trop souvent au fond à l'étape préliminaire de l'autorisation.* »

L'article 1002 C.p.c. se lit maintenant comme suit :

1002. Un membre ne peut exercer le recours collectif qu'avec l'autorisation préalable du tribunal, obtenue sur requête.

La requête énonce les faits qui y donnent ouverture, indique la nature des recours pour lesquels l'autorisation est demandée et décrit le groupe pour

le compte duquel le membre entend agir. Elle est accompagnée d'un avis d'au moins 10 jours de la date de présentation et signifiée à celui contre qui le requérant entend exercer le recours collectif; **elle ne peut être contestée qu'oralement et le juge peut permettre la présentation d'une preuve appropriée.**

Dans l'affaire *Pharmascience (Pharmascience Inc. c. Option consommateurs et als, EYB 2005-89683, 29 avril 2005 (C.A.))*, les intimées ont plaidé qu'avec le retrait de l'obligation pour le requérant de soumettre un affidavit à l'appui de ses prétentions et la perte de la possibilité de conduire des interrogatoires sur cet affidavit, c'est le droit à une défense pleine et entière, prévu à l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, qui a été retiré aux défendeurs. Saisie de la question, la Cour d'appel a toutefois affirmé que la modification apportée à l'article 1002 C.p.c. n'entraînait aucune violation de ce droit, en précisant la portée véritable de la requête en autorisation :

« [25] *Il ne faut donc pas confondre l'action intentée une fois autorisée et la procédure visant cette autorisation. L'objet et la finalité de l'une et l'autre sont antinomiques. Dans le premier cas, le tribunal doit statuer sur le mérite même de l'action; seront alors appliquées toutes les règles de procédure et de preuve imposées par la loi. Dans le second, le juge ne fait que vérifier si les conditions stipulées à l'article 1003 C.p.c. sont satisfaites, c'est-à-dire la qualité du représentant, la similarité ou connexité des questions de fait ou de droit et le rapport juridique entre les allégations et la conclusion recherchée. Dans ce dernier cas, le fardeau en est un de démonstration et non de preuve.*
(...)

[29] *En somme, le juge doit examiner le syllogisme juridique au regard des faits allégués, les tenant, à ce stade, pour avérés. (...)*
(...)

[31] *Cela dit, l'autorisation du recours collectif n'aliène ni ne retire aucun droit substantif au défendeur qui peut utiliser tous les moyens légaux pour combattre les prétentions du requérant en autorisation. Certes, le fait d'être assigné en justice, surtout lorsque la réclamation est considérable, peut être source de problèmes économiques, comme l'appelante l'a plaidé en s'appuyant sur l'opinion d'une cour de justice de la Floride. Cependant, cela est sans pertinence en droit québécois. Le législateur a imposé des facteurs d'examen dont la finalité est d'empêcher les recours futiles et non de statuer sur le caractère approprié de la procédure. Ainsi, l'étape de l'autorisation ajoute une protection supplémentaire*

à la partie recherchée en justice qui contrairement à la règle habituelle ne peut l'être sans une autorisation judiciaire préalable.
(...)

[39] (...) Ce régime modifié ne viole pas non plus l'article 23 de la Charte québécoise, car, d'une part, il permet la contestation du défendeur au stade préliminaire de l'autorisation en empêchant cependant que celle-ci ne dérive vers une défense au fond et, d'autre part, il laisse inchangées et applicables toutes les règles du procès civil dès la formation de l'action et jusqu'à jugement final. »

Dans ses voies d'orientation (7.3.3), le Comité conclut : « *Il ne paraît pas opportun de rétablir les règles antérieures, car cela recréerait les difficultés antérieures et ouvrirait la porte aux abus que la réforme a voulu corriger, puisque ces pratiques augmentaient de manière significative les délais. »*

L'Union des consommateurs appuie sans réserve cette recommandation du Comité. Il en va d'une saine administration de la justice que le débat au stade de la demande d'autorisation soit limité aux seules questions qui sont pertinentes à la détermination par le juge de l'existence d'une apparence de droit sérieuse et que les questions qui portent sur le fond soient reportées à une étape ultérieure de la procédure, au cours de laquelle les défendeurs auront tout le loisir de débattre des questions de droit et de faits que le juge qui aura accordé l'autorisation aura déterminées comme étant celles qui devront être traitées collectivement, en application de l'article 1005 C.p.c.

1005. Le jugement qui fait droit à la requête:

- a) décrit le groupe dont les membres seront liés par tout jugement;
- b) identifie les principales questions qui seront traitées collectivement et les conclusions recherchées qui s'y rattachent; (...)

Le Comité avance que : « *Si l'interrogatoire du requérant devait être de nouveau admis, il faudrait que le tribunal en précise les limites afin d'éviter les dérives et le prolongement des délais. »*

L'Union des consommateurs insiste sur le fait que, malgré les modifications apportées au C.p.c., l'interrogatoire du requérant peut être admis et ses limites précisées par le tribunal. En effet, l'article 1002 C.p.c. précise que *le juge peut permettre la présentation d'une preuve appropriée.*

Attendu que la jurisprudence a clarifié la finalité de la requête en autorisation, le tribunal possède les balises nécessaires pour évaluer, au vu des particularités de chaque requête, la preuve pertinente qui pourra être autorisée et pour en fixer les limites. Il nous apparaît donc qu'aucune modification n'est nécessaire ou souhaitable à ce chapitre. Il nous semblerait en effet dangereux que la discrétion laissée au tribunal, dans l'exercice de ses pouvoirs d'évaluation et de filtrage de la preuve que désireraient soumettre les intimés, lui soit retirée ou qu'elle soit limitée de quelque façon. Cette discrétion du tribunal porte à elle seule la garantie que le débat, qui doit, rappelons-le, consister exclusivement à « *vérifier si les conditions stipulées à l'article 1003 C.p.c. sont satisfaites, c'est-à-dire la qualité du représentant, la similarité ou connexité des questions de fait ou de droit et le rapport juridique entre les allégations et la conclusion recherchée* », ne s'écarte pas sur des voies qui ne seraient pas appropriées à l'étape de démonstration (et non de preuve) que constitue l'autorisation d'agir par voie de recours collectif.

Les jugements étrangers

Le Rapport d'évaluation de la Loi portant réforme du Code de procédure civile fait état d'une problématique soulevée lors des consultations, selon laquelle « (certains) avocats tenteraient d'imposer le règlement hors cour ou la décision judiciaire d'une autre province aux plaignants québécois. Cette pratique est d'autant plus problématique que les règles de droit substantiel de la common law qui sont en cause ne sont pas toujours les mêmes qu'en droit civil québécois. »

Le principe de la chose jugée risque d'être de plus en plus souvent opposé aux consommateurs suite à un jugement intervenu dans une autre juridiction. Rappelons que tous les membres du groupe, peu importe leur lieu de résidence, pourront être liés par un jugement rendu dans le cadre d'un recours collectif, pour peu que la définition du groupe veille à les inclure, et à condition qu'ils ne se soient pas exclus du groupe au moment de l'autorisation, du jugement ou de l'approbation de l'entente. À défaut d'exclusion, il y aura chose jugée pour tous les membres que la définition du groupe aura inclus. Cela aura bien entendu pour effet d'empêcher un consommateur que le jugement ou le règlement obtenu dans une autre juridiction ne satisferait pas, mais que la définition du groupe aura inclus, de poursuivre le même défendeur dans sa province. On soulignera aussi que, comme il est difficile pour les consommateurs d'obtenir toute l'information pertinente quant aux recours collectifs entrepris, ils peuvent aisément se voir inclus dans un recours collectif sans même le savoir, et ce, à plus forte raison si le recours a été entrepris et conclu dans une juridiction étrangère.

Chaque province possède des lois et des règles qui lui sont propres, certaines pouvant être plus avantageuses que d'autres pour le consommateur. La *Loi sur la protection du consommateur* du Québec, par exemple, prévoit la possibilité pour un consommateur de demander qu'un commerçant soit condamné à lui verser des dommages exemplaires. Un jugement rendu dans une juridiction qui ne prévoit pas ce droit (ou un règlement qui y serait conclu) et qui aurait l'effet de la chose jugée ferait ainsi perdre aux consommateurs québécois qui seraient inclus dans le groupe le droit à ces dommages. Certaines des règles propres au recours collectif avantagent aussi les consommateurs québécois. Par exemple : du fait de la différence des règles sur le reliquat, il sera certainement à l'avantage d'une entreprise de voir sa cause entendue par un tribunal ontarien plutôt que québécois, sachant que la loi ontarienne prévoit que les sommes qui ne seraient pas réclamées par les défendeurs retourneraient aux intimées, alors que ces mêmes sommes seraient, au Québec, allouées au bénéfice des consommateurs.

Déjà en 2001, le colloque annuel sur les derniers développements en matière de recours collectif s'était penché sur cette question des recours collectifs qui débordent des frontières des provinces. Me Lise Beaudoin rapporte ainsi les problématiques soulevées par Me Sylvie Rodrigue au cours de son exposé :

Le regroupement de membres dans un seul groupe national soulève plusieurs questions importantes, tant sur le plan du droit constitutionnel que du droit international privé, voire simplement au niveau pratique. Ainsi, par exemple, en permettant la formation de groupes nationaux, les tribunaux se trouvent-ils à outrepasser la compétence constitutionnelle des provinces de légiférer en matière de recours collectifs? Ou encore, si des groupes nationaux peuvent être formés, peut-on également prévoir la formation de groupes internationaux? Et comment se fera la reconnaissance, par les tribunaux étrangers, de la validité des jugements rendus? En somme, la création de groupes nationaux offre-t-elle plus d'avantages qu'elle ne cause d'inconvénients? Peu de réponses définitives

*n'existent encore sur ces interrogations. Me Rodrigue a toutefois proposé une analyse de la jurisprudence et de la doctrine permettant d'entrevoir certaines solutions. Elle croit que nos tribunaux seront rapidement appelés à juger de l'opportunité d'autoriser des recours collectifs multiples, pancanadiens et internationaux. Ils devront alors déterminer les balises permettant une gestion pratique et efficace de ces recours, le tout dans le respect des droits fondamentaux et constitutionnels des parties.*¹

Attendu que le droit québécois prévoit, aussi bien en matière de droit substantif qu'en matière de droit procédural, des avantages et des protections qui ne sont pas reconnus aux résidents des autres provinces canadiennes;

Attendu que, s'il est certainement à l'avantage des défendeurs de voir des jugements étrangers reconnus et appliqués au Québec et d'inclure dans des classes nationales les consommateurs québécois, il n'est définitivement pas dans l'intérêt des consommateurs québécois de se voir liés par des ententes ou des jugements qui ne tiennent pas compte des avantages ou des protections particulières que la loi a mis en place pour leur bénéfice;

L'Union des consommateurs insiste sur l'importance pour le législateur québécois de prévoir des règles claires en ce qui a trait à la reconnaissance des jugements étrangers, rendus dans le cadre d'un recours collectif, afin d'assurer aux consommateurs québécois qu'ils profitent pleinement des avantages et des protections que leur procurent les lois québécoises.

¹ BEAUDOIN, Me Lise; Les recours collectifs - Indemnisation, moyens préliminaires, contestation... , in Journal du Barreau, Volume 33 - numéro 11 - 15 juin 2001 (en ligne) <http://www.barreau.qc.ca/journal/frameset.asp?article=/journal/vol33/no11/recours.html>, page visitée le 12 mai 2006.

Les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique – les poursuites-bâillons

Sensible à la problématique des poursuites stratégiques entreprises contre les groupes d'intérêt, l'Union des consommateurs a pris connaissance du rapport du comité d'étude remis au ministre de la Justice, intitulé *Les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique – les poursuites-bâillons (SLAPP)(Mars 2007)*.

L'Union des consommateurs s'inquiète du déséquilibre des forces en présence entre les défenseurs d'intérêts divergents dont les positions et les opinions s'opposent sur la place publique et du détournement de l'appareil judiciaire dont peuvent user les parties qui disposent des ressources incomparablement supérieures, en vue d'intimider ou de réduire au silence leurs opposants. La participation des groupes et des citoyens au débat public étant primordiale, l'Union des consommateurs estime que le législateur se doit d'entreprendre toutes les mesures nécessaires pour éviter que ce type de recours se multiplie au Québec.

Suite à la lecture de ce rapport, et compte tenu de la situation particulière du Québec, et notamment des libertés d'opinion et d'expression garanties à l'article 3 de la Charte des droits et libertés de la personne (L.R.Q., chapitre C-12), l'Union des consommateurs appuie la conclusion à laquelle en arrive le comité :

Au regard du droit public et des garanties données à l'exercice des droits fondamentaux, il n'apparaît donc pas nécessaire d'ajouter un droit spécifique qui viendrait protéger les pratiques liées aux prises de position publiques des citoyens, puisque ces garanties sont déjà établies. La solution des problèmes de SLAPP réside donc surtout dans un réajustement des règles de procédure civile et des moyens financiers mis à la disposition des victimes de SLAPP aux fins de leur défense à la cour. (p.51)

L'Union des consommateurs appuie sans réserve les objectifs et les moyens proposés par le Comité dans ses conclusions (p.76) :

(...) il apparaît impératif aux membres du comité que toute politique concernant le contrôle de ces pratiques rencontre les objectifs suivants :

- 1) la protection du droit à la liberté d'expression et d'opinion publique;
- 2) l'interruption rapide des poursuites-bâillons en cours d'instance;
- 3) la dissuasion des initiateurs de SLAPP;
- 4) le maintien de l'intégrité et des finalités de l'institution judiciaire;
- 5) l'accès à la justice.

Dans l'ordre des moyens, quelle que soit l'option retenue, les mécanismes envisagés devront permettre :

- 1) l'établissement d'un fondement normatif (d'une définition et d'une qualification) susceptible de faciliter l'évaluation d'une poursuite entreprise pour des raisons stratégiques;
- 2) la définition d'une procédure accélérée qui ne soit pas administrée au détriment des droits d'une partie de faire valoir son point de vue;
- 3) le remboursement des dépens et des frais extrajudiciaires en faveur de la partie dont le droit à la liberté d'expression et d'opinion publique a été entravé;
- 4) la reconnaissance de l'initiative du juge d'intervenir de façon plus directive pour contrer les procédures visant un détournement de l'activité judiciaire;
- 5) l'attribution de ressources financières ou professionnelles concrètes destinées aux victimes de SLAPP, et susceptibles de faciliter la préparation d'une défense;
- 6) l'imposition de dommages-intérêts punitifs ou exemplaires susceptibles de limiter la tentation de recourir à répétition aux poursuites-bâillons.

Attendu l'importance d'affirmer clairement le droit des citoyens de participer aux débats publics et l'intention de mettre un frein à toute tentative d'intimidation de la part des entreprises, il nous semblerait souhaitable que les mesures proposées par le Comité fassent l'objet d'une loi anti-SLAPP spécifique, nommément établie. En effet, même si les droits que permettrait de réaffirmer une telle loi (droit à la liberté d'expression et d'opinion publique, notamment) sont déjà reconnus au Québec, la force symbolique d'une telle loi serait susceptible de contribuer à son efficacité et à la prise en compte, par les entreprises et par les groupes d'intérêt aussi bien que par les tribunaux, des objectifs spécifiques qu'elle poursuit.

En ce qui a trait aux mesures proposées, l'Union des consommateurs appuie les recommandations du Comité. Comme il importe que la pratique du SLAPP soit découragée et que les victimes du SLAPP soient en mesure d'opposer une défense complète ou de recourir aux procédures pertinentes pour mettre en échec le SLAPP, l'Union des consommateurs voit d'un bon œil les propositions qui portent sur l'octroi de dommages-intérêts ainsi que celles qui visent à la mise sur pied d'un fonds spécifique, qui pourrait être administré par le Fonds d'aide au recours collectif.

Une modification de l'article 75.1 C.p.c. en vue d'y ajouter, comme motif de rejet des procédures intentées, les allégations de procédures vexatoires ou excessives semble une voie simple et efficace qui permettrait, de manière expéditive, de mettre fin à une poursuite stratégique avant qu'elle n'entraîne les dommages escomptés par son instigateur. Au vu, toutefois, des problèmes de preuve qu'a soulevés à ce jour l'application par les tribunaux de l'article 75.1 (voir pages 55 ss. du rapport du Comité), il serait souhaitable qu'une législation québécoise anti-SLAPP prévoie, comme c'est le cas dans d'autres juridictions, un renversement du fardeau de la preuve qui imposerait à l'initiateur présumé du SLAPP de faire la démonstration du fondement de ses prétentions, de ce que l'action dont il est l'initiateur ne menace pas l'exercice de la liberté d'expression de la partie défenderesse, qu'elle n'est pas excessive, etc.