



**Pour une meilleure protection de la liberté d'expression
et de la participation des citoyens aux débats publics.**

Mémoire présenté à la
Commission des institutions
de l'Assemblée nationale du Québec

Consultations particulières et auditions publiques dans le cadre de l'étude du
projet de loi n° 99

*Loi modifiant le Code de procédure civile pour prévenir l'utilisation abusive des
tribunaux et favoriser le respect de la liberté d'expression et la participation des
citoyens aux débats publics.*

Par le
Réseau québécois des groupes écologistes

Octobre 2008

Rédaction

Gabrielle Ferland-Gagnon, Juriste
Étudiante en sociologie

Direction

Priscilla Gareau, M. Sc.
Directrice générale
RQGE

Conseil d'administration

Yvan Croteau, président
Regroupement écologiste Val d'Or et environs

Gabrielle Pelletier, vice-présidente
Association québécoise pour un contrat mondial de l'eau (AQCME)

Robert Couture, trésorier
Eau Secours !

Sonia Lefebvre, secrétaire
AQPERE

Mathieu Castonguay, administrateur
AQLPA

Michel Dubé, administrateur
Action Boréale Abitibi-Témiscamingue

Présentation du RQGE	4
Contexte	5
Analyse du projet de loi.....	6
Aspects satisfaisants	6
1. INTENTION DU LÉGISLATEUR.....	6
2. DÉFINITION ASSEZ LARGE DU CARACTÈRE ABUSIF D'UNE POURSUITE	7
3. RENVERSEMENT DU FARDEAU DE LA PREUVE	7
4. LES DOMMAGES-INTÉRÊTS	7
5. LA RESPONSABILITÉ DES ADMINISTRATEURS ET DES DIRIGEANTS.....	8
6. DOMMAGES-INTÉRÊTS PUNITIFS	8
Aspects perfectibles	8
1. INTÉGRATION D'UN DÉLAI	8
2. L'AIDE FINANCIÈRE : LA CRÉATION D'UN <i>FONDS D'AIDE</i>.....	9
3. APPLICATION DE LA LOI AUX CAUSES PENDANTES	11
4. DROIT D'APPEL D'UNE DÉCISION RELATIVE AU CARACTÈRE ABUSIF DE LA POURSUITE	11
5. INTERDICTION DE CLAUSES ABUSIVES DANS LES ENTENTES HORS-COUR	12
6. LES MISES EN DEMEURE ABUSIVES	13
7. MISE EN PLACE D'UN MÉCANISME D'ÉVALUATION	13
Synthèse des recommandations	14

Présentation du RQGE

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 décloisonner 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 formations 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 et le Service aux collectivités (SAC) de l'Université du Québec à Montréal (UQÀM). Dans le cadre de ce projet, des formations ont été offertes à Montréal et à Québec novembre 2007 et février 2008 avec Madame Lucie Lemonde, professeure au département de sciences juridiques de l'UQÀM. Cette formation sera, nous le souhaitons, répétée à l'échelle du Québec.

Bien que les poursuites-bâillons 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.

Contexte

L'actualité récente a démontré que la pratique des SLAPP, constituant une véritable menace pour la démocratie participative, est une réalité observable au Québec. Ce phénomène n'est cependant pas unique à notre société. En effet, voyant une augmentation importante du nombre de poursuites-bâillons sur leur territoire, plus de 25 États américains ont déjà légiféré afin de contrer cette pratique judiciaire. En 2006, afin d'étudier la réalité de ce phénomène et de déterminer la pertinence d'adopter une loi visant à interdire ce type de poursuites au Québec, le ministre de la Justice a confié ce mandat à un comité d'experts piloté par le professeur Roderick A. MacDonald. Les conclusions de ce rapport sont claires : il est nécessaire qu'il y ait une intervention législative afin de décourager ces pratiques, les objectifs devant être poursuivis par une telle législation étant :

- 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 de la finalité de l'institution judiciaire**
- 5. l'accès à la justice**

À la suite du dépôt du rapport et aux pressions venant de différents secteurs de la société civile, des audiences publiques ont été tenues, en février 2008, à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale. Après ces consultations, le ministre de la Justice M. Jacques P. Dupuis a déposé le projet de loi 99 intitulé *Loi modifiant le Code de procédure civile pour prévenir l'utilisation abusive des tribunaux et favoriser le respect de la liberté d'expression et la participation des citoyens aux débats publics.*

Bien que lors de la première consultation publique nous ayons recommandé l'adoption d'une loi nommément établie, tel que le prévoit la troisième option du rapport MacDonald, nous sommes tout de même satisfaits du projet de loi actuel qui propose une modification au *Code de procédure civile*.

Analyse du projet de loi

D'après notre analyse, nous estimons que pour que le projet de loi 99 soit efficace et ait réellement pour effet de favoriser le respect de la liberté d'expression et la participation des citoyens aux débats publics, il devait viser trois aspects en particulier :

1. la **protection** des victimes de poursuite-bâillon ;
2. la **réparation** des dommages subis par celles-ci ;
3. la **dissuasion** des initiateurs de telles poursuites.

Bien que ce projet de loi soit satisfaisant à plusieurs égards, nous croyons que, tel que rédigé en ce moment, il ne répond pas entièrement aux objectifs décrits dans le rapport MacDonald, soit des objectifs essentiels pour offrir une protection maximale aux individus et aux groupes de citoyens faisant face à une poursuite abusive. Voici donc notre analyse du projet de loi et nos recommandations afin de le bonifier.

Aspects satisfaisants

1. Intention du législateur

Le préambule mentionne clairement les objectifs du projet de loi soit ceux de favoriser le respect de la liberté d'expression consacrée dans la Charte des droits et libertés de la personne, de prévenir l'utilisation abusive des tribunaux afin de limiter le droit des citoyens de participer aux débats publics, de favoriser l'accès à la justice pour tous les citoyens et veiller à favoriser un meilleur équilibre dans les forces économiques des parties à une action en justice. L'intention du législateur, ainsi clairement explicitée, ne laisse aucun doute quant à l'interprétation que devront en donner les juges.

Nous considérons souhaitable que le préambule demeure tel que proposé, puisqu'il envoie un message clair aux tribunaux et à la population sur l'importance de la liberté d'expression et sur le droit à la participation des citoyens et citoyennes aux débats publics.

2. Définition assez large du caractère abusif d'une poursuite

Le second alinéa de l'article 54.1, précise que l'abus peut résulter de la mauvaise foi, de l'utilisation de la procédure de manière excessive ou déraisonnable ou de manière à nuire à autrui ou encore du détournement des fins de la justice, **notamment si cela a pour effet de limiter la liberté d'expression d'autrui dans le contexte de débats publics.**

Il est essentiel que cette disposition, qui vient élargir la définition d'une poursuite abusive, soit adoptée dans cet état.

3. Renversement du fardeau de la preuve

L'article 54.2 prévoit un renversement du fardeau de la preuve, si une partie établit que la demande en justice ou l'acte de procédure constitue, à sa face même, un abus.

Nous croyons que cette disposition contribue à offrir une meilleure protection aux citoyens face aux poursuites-bâillons. Toutefois, pour être encore plus efficace, la loi devrait prévoir des délais stricts, comme nous le verrons dans la section « Aspects perfectibles » de ce mémoire.

4. Les dommages-intérêts

L'article 54.5 prévoit que le tribunal peut condamner une partie à payer, en plus des dépens, des dommages-intérêts pour compenser les honoraires et débours extrajudiciaires que la victime a engagés pour sa défense.

Il est essentiel que cette disposition se retrouve au projet de loi final.

5. La responsabilité des administrateurs et des dirigeants.

L'article 54.6, qui prévoit la possibilité pour un juge de condamner personnellement les administrateurs et les dirigeants de la personne morale ayant participé à la décision de poursuivre de manière abusive, constitue une disposition essentielle du projet de loi étant donné son caractère dissuasif très important.

Il est primordial que cette disposition se retrouve dans le projet de loi final à être adopté par l'Assemblée nationale.

6. Dommages-intérêts punitifs

L'article 54.5 prévoit que dans le cas d'une poursuite abusive, le tribunal peut condamner la partie fautive à des dommages-intérêts punitifs, si les circonstances le justifient.

L'attribution de tels dommages contribuera à dissuader les personnes, morales et physiques, d'intenter ce genre de poursuites.

Aspects perfectibles

Le RQGE, bien que satisfait des éléments précédemment mentionnés, tient toutefois à souligner que certains aspects du projet de loi nécessitent une amélioration afin d'assurer que le projet de loi soit encore plus à même d'atteindre les objectifs énoncés ci-haut.

1. Intégration d'un délai

Tel que le mentionne le Rapport MacDonald, pour être efficace, une loi visant à contrer les poursuites-bâillons doit permettre l'interruption rapide des poursuites en cours d'instance. Le tribunal doit rendre sa décision rapidement quant au caractère abusif de la procédure. Or, aucun délai n'est prévu au projet de loi.

D'autres juridictions, qui sont intervenues pour contrer les poursuites-bâillons, ont mis en place une procédure expéditive afin de régler rapidement la question quant au caractère abusif de la procédure. Par exemple, la loi californienne prévoit un délai de 60 jours pour déposer une requête en rejet de la procédure abusive (« special motion to strike »). Le tribunal dispose alors de 30 jours suite au dépôt de la requête en rejet pour entendre cette requête.

Nous croyons que l'objectif de l'interruption rapide des procédures ne serait pas atteint et que les délais inhérents au système de justice actuel auront pour effet de contribuer au stress et à l'épuisement des victimes de poursuites-bâillons.

Recommandation : Nous recommandons donc l'intégration au projet de loi d'un délai, afin que la requête visant à faire déclarer une procédure abusive puisse être entendue et tranchée rapidement.

Recommandation : Nous recommandons l'ajout d'une disposition venant encadrer le mode de preuve admissible lors de l'audition de la requête visant à faire déclarer une procédure abusive, afin d'empêcher que l'objectif d'épuisement de la partie défenderesse-requérante soit atteint dans le cadre même de cette procédure.

2. L'aide financière : la création d'un *Fonds d'aide*

Le projet de loi, afin de palier aux coûts vertigineux du système de justice, met en place un mécanisme de provision pour frais, accordant au tribunal le pouvoir d'exiger, de la part de la partie poursuivante, le versement d'un montant à la partie adverse afin qu'elle puisse valablement faire valoir sa défense.

Cette mesure apparaît limitative et ne rejoint pas les objectifs précisés dans le préambule soit de favoriser l'accès à la justice pour tous les citoyens et citoyennes et de veiller à favoriser un meilleur équilibre dans les forces économiques des parties.

D'une part, les critères établis à l'article 54.4 (5) sont extrêmement limitatifs puisque le projet de loi exige que la victime de la poursuite démontre qu'elle est dans **l'impossibilité de**

valablement faire valoir son point de vue. Nous croyons donc que le fardeau est beaucoup trop difficile à démontrer et ne correspond pas aux objectifs souhaités.

D'autre part, il est parfaitement possible d'envisager qu'une grande partie des poursuites-bâillons intentées au Québec le soient de la part d'individus ou de personnes morales ayant peu de moyens financiers. Ainsi, dans ces cas, même si la partie poursuivie réussissait à démontrer qu'elle est dans l'impossibilité de valablement faire valoir son point de vue, la partie demanderesse n'aurait pas les moyens financiers de lui verser une somme lui permettant de préparer sa défense. Par exemple, l'entreprise propriétaire du DMS de Cantley, qui poursuit Serge Galipeau et Christine Landry, a été déclarée en faillite. Ainsi, si le projet de loi s'appliquait au cas des citoyens de Cantley, ceux-ci n'auraient droit à aucune aide financière pour préparer leur défense.

De plus, la provision pour frais survient alors que le processus judiciaire est déjà enclenché. La mesure ne procure donc pas un soutien dès le départ de la procédure comme l'aurait fait le fonds d'aide proposé par le rapport MacDonald.

Il est également à noter que les frais judiciaires sont, pour les entreprises, déductibles d'impôts alors que ce n'est généralement pas le cas pour les individus. Évidemment, cela a pour effet d'augmenter la disproportion entre les forces économiques des parties et de créer un déséquilibre majeur en ce qui a trait à l'accès à la justice, ce qui risque de compromettre le droit à un procès juste et équitable.

Nous croyons que si la seule aide financière versée est celle de la provision pour frais, le projet de loi ne rencontrerait pas son objectif de favoriser l'accès à la justice, ce qui pourrait avoir comme conséquence d'entraver le droit à un procès juste et équitable, protégé à l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Recommandation : Nous recommandons donc la mise en place d'un *Fonds d'aide aux victimes de poursuites-bâillons*, tel que le suggère le Rapport MacDonald. Ce *Fonds* d'aide serait complémentaire à la provision pour frais et devrait prévoir un mécanisme qui puisse donner accès à l'aide très rapidement dans le processus judiciaire. Ce *Fonds* devrait également être réservé aux affaires mettant en cause la liberté d'expression et devrait exclure

les cas relatifs aux dossiers quérulents. La partie portant en appel la décision quant au caractère abusif de la procédure devrait également pouvoir bénéficier de ce *Fonds*.

Le financement de ce fonds devrait être assuré par l'État puisqu'il est de sa responsabilité de préserver la liberté d'expression. Cependant, une part du financement pourrait provenir des parties fautives elles-mêmes. En effet, une fois l'abus de procédure reconnu, la partie fautive pourrait se voir condamnée à verser un montant au *Fonds*, en plus des dommages-intérêts et dommages-intérêts punitifs auxquels elle peut être condamnée en vertu du projet de loi.

Dans la mesure où le fonds d'aide ne serait pas créé, il est essentiel de reformuler le paragraphe 5 de l'article 54.4 du projet de loi pour qu'il puisse correspondre au préambule. La provision pour frais devrait pouvoir être ordonnée lorsqu'elle est **raisonnablement nécessaire** pour favoriser un meilleur équilibre dans les forces économiques des parties plutôt que lorsque " une partie se trouve dans une situation économique telle qu'elle est dans l'impossibilité de valablement faire valoir son point de vue ".

3. Application de la loi aux causes pendantes

Le projet de loi ne donne pas d'indications claires et précises permettant d'affirmer que les victimes actuelles de poursuites-bâillons pourront se prévaloir des protections offertes par le celui-ci, une fois adopté. La question de l'application de la loi aux causes pendantes reste incertaine et peut donner ouverture à des débats judiciaires qui pourraient s'avérer longs et coûteux.

Recommandation : Nous recommandons donc l'intégration d'une disposition interprétative explicite au projet de loi 99, afin d'éviter des frais supplémentaires et de permettre à toutes les victimes de poursuites-bâillons de bénéficier des mêmes protections face à ces injustices.

4. Droit d'appel d'une décision relative au caractère abusif de la poursuite

Une décision défavorable du tribunal quant au caractère abusif de la procédure correspond, puisque prononcée avant le jugement final, à un jugement interlocutoire. Le *Code de procédure civile*, à ses articles 29 et 511, prévoit qu'un tel jugement ne peut-être porté en

appel qu'à certaines conditions. Cela signifie qu'une partie, se considérant victime d'une poursuite-bâillon, ne pourrait porter cette décision en appel contrairement à la partie poursuivante. En effet, une décision confirmant le caractère abusif et mettant fin à la procédure correspond à un jugement final. Le *Code de procédure civile*, à son article 26, prévoit qu'un tel jugement peut-être porté en appel.

Étant donné l'importance des pouvoirs de contrôle et d'encadrement conférés aux juges en vertu de 54.3 C.p.c, nous considérons qu'une décision déclarant une procédure non-abusive est préjudiciable à la partie défenderesse et devrait être susceptible d'appel.

Recommandation : Nous recommandons donc qu'un droit d'appel soit intégré au projet de loi, afin que la partie qui voit sa requête en déclaration d'abus rejetée puisse également porter sa cause en appel.

5. Interdiction de clauses abusives dans les ententes hors-cour

Le projet de loi ne prévoit rien quant aux clauses abusives dans les ententes hors-cour.

Rappelons que, bien que le principe de la confidentialité des ententes hors-cour soit chose courante et bien acceptée dans la pratique du droit, il ne doit pas pour autant permettre à une partie d'utiliser ce mécanisme afin de bâillonner des individus ou des groupes de citoyens et citoyennes.

Recommandation : Nous recommandons l'ajout d'une disposition au projet de loi qui énoncerait qu'il est contraire à l'ordre public de direction qu'une transaction prévoie une limite à la liberté d'expression concernant les faits ayant mené à l'action judiciaire. Ainsi, les détails de l'entente hors-cour pourraient rester confidentiels, mais les parties pourraient toujours s'exprimer quant aux faits relatifs à la cause.

6. Les mises en demeure abusives

Le projet de loi n'offre aucune solution concernant le recours aux autres moyens d'intimidation tels que l'envoi de mises en demeure menaçantes et abusives. Une grande réflexion quant à l'attitude déontologique des avocats adoptant ce genre de pratique doit être faite.

Recommandation: Nous recommandons donc que les parlementaires lancent un appel explicite au Barreau du Québec, pour que celui-ci modifie son Code de déontologie de manière à pénaliser les avocat-e-s qui se prêtent à l'exercice de l'intimidation judiciaire par voie de mise en demeure.

Recommandation : Nous recommandons également que le ministère de la Justice organise, suite à l'adoption du projet de loi 99, une campagne publique d'information sur la nouvelle loi et sur la portée juridique réelle d'une mise en demeure et qu'il prévoie le financement de sessions de formation à cette fin.

7. Mise en place d'un mécanisme d'évaluation

Il est difficile d'évaluer, avant leur mise en application, si les dispositions prévues au projet de loi permettront que soient réalisés les objectifs visés. Comme cela a notamment été le cas dans certains États américains, la loi aura possiblement à être amendée afin qu'elle permette d'atteindre plus efficacement les objectifs visés.

Recommandation : Nous recommandons donc la mise en place d'un mécanisme d'évaluation afin de vérifier si les différentes dispositions de la loi permettent que soient réalisés les objectifs poursuivis par le projet de loi 99. Ce mécanisme devra prévoir la participation des personnes qui auront eu à recourir à ces dispositions.

Synthèse des recommandations

À la suite à notre analyse, nous recommandons :

1. Que soit intégré au projet de loi d'un délai, afin que la requête visant à faire déclarer une procédure abusive puisse être entendue et tranchée rapidement.
2. Que soit intégrée au projet de loi une disposition venant encadrer le mode de preuve admissible lors de l'audition de la requête visant à faire déclarer une procédure abusive, afin d'empêcher que l'objectif d'épuisement de la partie défenderesse-requérante soit atteint dans le cadre même de cette procédure.
3. Que soit mis en place un *Fonds d'aide* aux victimes de poursuites-bâillons, tel que le suggère le Rapport MacDonald. Ce fonds d'aide devrait prévoir un mécanisme qui puisse donner accès à l'aide très rapidement dans le processus judiciaire. Ce fonds devrait être réservé dans les affaires mettant en cause la liberté d'expression et devrait exclure les cas relatifs aux dossiers quérulents.
4. Que soit reformulé, le paragraphe 5 de l'article 54.4 du projet de loi pour qu'il puisse correspondre au préambule. La provision pour frais devrait pouvoir être ordonnée lorsqu'elle est raisonnablement nécessaire pour favoriser un meilleur équilibre dans les forces économiques des parties plutôt que lorsque " une partie se trouve dans une situation économique telle qu'elle est dans l'impossibilité de valablement faire valoir son point de vue ".
5. Que soit intégrée au projet de loi une disposition interprétative explicite afin de s'assurer de son application aux causes pendantes, de manière à éviter des frais supplémentaires aux parties et surtout de permettre à toutes les victimes de poursuites-bâillons de bénéficier des mêmes protections légales face à ces injustices.
6. Que soit intégré au projet de loi un droit d'appel afin qu'une partie qui voit sa requête en déclaration d'abus rejetée puisse également porter sa cause en appel.

7. Que soit ajoutée au projet de loi, une disposition au projet de loi qui énoncerait qu'il est contraire à l'ordre public de direction qu'une transaction prévoit une limite à la liberté d'expression sur les faits ayant menés à l'action judiciaire. Ainsi, les détails de l'entente hors-cour pourraient rester confidentiels, mais les parties pourraient toujours s'exprimer quant aux faits relatifs à la cause.
8. Que soit lancé, par les parlementaires, un appel explicite au Barreau du Québec, pour que celui-ci modifie son Code de déontologie de manière à pénaliser les avocat-e-s qui se prêtent à l'exercice de l'intimidation judiciaire par voie de mise en demeure.
9. Que le ministre de la Justice organise, suite à l'adoption du projet de loi 99, une campagne publique d'information sur la nouvelle loi et sur la portée juridique réelle d'une mise en demeure et qu'il prévoit le financement de sessions de formation à cette fin.
10. Que soit mis en place un mécanisme d'évaluation afin de vérifier si les différentes dispositions de la loi permettent que soient réalisés les objectifs poursuivis par le projet de loi 99. Ce mécanisme devra prévoir la participation des personnes qui auront eu à recourir à ces dispositions.