

Assemblée nationale du Québec

Commission des institutions

Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 99 de la 1<sup>ère</sup> session de la 38<sup>e</sup> législature, *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*

## ***Protéger la liberté d'expression et de participation aux débats publics***

*Vers une bonification du Projet de loi 99*

Mémoire

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)  
Comité de restauration de la rivière Etchemin (CRRE)

Le 3 octobre 2008



# L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE (AQLPA)

L'AQLPA est un organisme environnemental sans but lucratif incorporé suivant la partie III de la *Loi sur les compagnies*. Elle est l'un des plus anciens organismes environnementaux du Québec, ayant été fondée en 1982.

L'AQLPA a pour objet de favoriser et promouvoir des actions, des aménagements et des idées conformes au principe du développement durable. Elle vise notamment à regrouper les associations environnementales et para-environnementales afin de lutter contre les pollutions atmosphériques, leurs sources et leurs conséquences.

L'AQLPA a développé au Québec des approches innovatrices dans l'atteinte d'objectifs environnementaux par des instruments incitatifs, fondés sur le partenariat (Projet *Un air d'avenir* favorisant l'inspection, l'entretien et l'efficacité énergétique des véhicules routiers au Québec). Elle est également intervenue sur plusieurs projets énergétiques devant divers forums pour renforcer les instruments réglementaires et les instruments de planification existants afin de favoriser une stratégie de gestion à long terme des choix énergétiques incluant le développement de sources d'énergie moins polluantes, la conservation et l'efficacité énergétique.

L'AQLPA a notamment réalisé des interventions relatives à l'*Accord Canada-États-Unis* sur la pollution transfrontalière et d'autres accords internationaux relatifs à la qualité de l'atmosphère. Elle a été particulièrement active dans la mise sur pied du *Débat public sur l'énergie* et a participé à celui-ci. Elle a pris part à l'organisation de l'*Éco-Sommet* de 1996 et à de nombreux autres forums environnementaux. Elle prend activement part depuis 2003 à la *Coalition Québec Vert Kyoto*. Elle participe régulièrement aux audiences de la *Régie de l'énergie*, du *BAPE* et à d'autres audiences environnementales relatives à des projets d'efficacité énergétique ainsi de production, de transport et de distribution énergétique.

Elle a fait partie de groupes de travail sur l'énergie institués dans le cadre du *Mécanisme québécois de concertation sur les changements climatiques*. Elle a également pris part, à plusieurs reprises, aux travaux de la *Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale du Québec*.

---

***Protéger la liberté d'expression et de participation aux débats publics***

***Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)  
Comité de restauration de la rivière Etchemin (CRRE)***

---

***Protéger la liberté d'expression et de participation aux débats publics***

***Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)  
Comité de restauration de la rivière Etchemin (CRRE)***

# LE COMITÉ DE RESTAURATION DE LA RIVIÈRE ETCHEMIN (CRRE)

La rivière Etchemin est située sur la rive sud du Saint-Laurent. Divers documents historiques font état de la présence du saumon atlantique dans cette rivière au 19<sup>ième</sup> siècle. Elle fut considérée jadis comme une célèbre rivière à saumon. L'Etchemin prend sa source à Saint-Luc-de-Bellechasse près de la frontière américaine et se jette, 123 km plus loin, dans le fleuve Saint-Laurent à la hauteur de Saint-Romuald, ville de Lévis. Elle baigne sur son parcours onze municipalités riveraines, mais une trentaine font partie de son bassin versant qui couvre une superficie de 1470 km<sup>2</sup>.

La rivière Etchemin est un cours d'eau d'importance majeure dans la région administrative de Chaudière-Appalaches tant en ce qui concerne le développement social que le développement économique. À cet effet, la documentation connue concernant la présence du saumon atlantique dans la rivière Etchemin évoque qu'avant la colonisation, elle servait aux peuples autochtones comme voie de transport et de communication et pour leur alimentation.

Depuis les débuts de la colonisation, elle a permis d'assurer aux colons une économie prospère. Elle a été le témoin de l'évolution des activités humaines (pêche, agriculture, forêts : moulins à scie et flottage du bois, électricité, tourisme) et son importance comme source de nourriture pour les colons est soulignée. Autrefois, le saumon se prenait en grande quantité dans la rivière Etchemin, mais la construction d'un moulin à scie et de barrage, le flottage du bois et diverses pollutions d'origine industrielle, agricole et urbaine, ont entraîné sa disparition. Depuis cette époque, seulement quelques poissons peuvent être pris près de l'entrée de la rivière, mais les poissons ne remontent plus la rivière comme avant.

En mars 1993, le CRRE voit le jour en ayant comme idée audacieuse de restaurer la rivière Etchemin en rétablissant la qualité de son milieu aquatique et de ses habitats fauniques dans le but d'y réintroduire le saumon atlantique disparu depuis 200 ans. Plusieurs travaux ont été effectués depuis : reboisement et stabilisation de berges, aménagement d'habitats aquatiques pour l'omble de fontaine (truite mouchetée) et l'achigan. Plusieurs études ont aussi été réalisées afin de bien connaître le cours d'eau pour mieux le restaurer. Des projets de sensibilisation ont aussi vu le jour comme les « Fêtes de la Pêche » et « Histoires de saumon. » Les efforts du CRRE ont été récompensés en 2001 par l'obtention d'un Phénix de l'Environnement dans la catégorie Éducation et Sensibilisation et, en 2006, le CRRE a obtenu le prix OR dans la catégorie Restauration et Réhabilitation aux Prix canadiens de l'environnement.

---

***Protéger la liberté d'expression et de participation aux débats publics***

***Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)  
Comité de restauration de la rivière Etchemin (CRRE)***

---

***Protéger la liberté d'expression et de participation aux débats publics***

***Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)  
Comité de restauration de la rivière Etchemin (CRRE)***

# PRÉSENTATION

*L'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et le Comité de restauration de la rivière Etchemin (CRRE) tiennent à remercier les rédacteurs principaux de ce mémoire, Monsieur Normand Landry, M<sup>e</sup> Dominique Neuman, Monsieur André Bélisle et Madame Jocelyne Lachapelle.*

*Monsieur Normand Landry est doctorant et chercheur à l'université McGill en études de la communication. Il a précédemment été étroitement impliqué au Laboratoire de recherche sur les politiques de communication (LRPC) de l'Université de Montréal. Ses principaux intérêts de recherche portent sur les mouvements sociaux, les controverses liées à la régulation des médias et la communication politique.*

*M<sup>e</sup> Dominique Neuman est avocat depuis 21 ans, pratiquant en droit de l'environnement et de l'énergie. Il représente de nombreux organismes environnementaux, dont l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et Stratégies Énergétiques (S.É.) devant différents organismes administratifs tels que la Régie de l'énergie et le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE).*

*Monsieur André Bélisle est président de l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique AQLPA, président ex-officio du Comité de restauration de la rivière Etchemin CRRE et vice-président du Conseil régional de l'environnement de Chaudière-Appalaches. Il est engagé à temps plein dans la défense de l'environnement depuis 28 ans.*

*Madame Jocelyne Lachapelle est directrice générale adjointe de l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique AQLPA et membre du Comité de restauration de la rivière Etchemin CRRE. Elle est active dans le milieu environnemental depuis 20 ans.*

*Les auteurs du mémoire peuvent être rejoints aux coordonnées suivantes :*

*M. André Bélisle  
[andre.belisle@aqlpa.com](mailto:andre.belisle@aqlpa.com)  
téléphone : (418) 642-1322  
télécopie : (418) 642-1323*

*M<sup>e</sup> Dominique Neuman  
[energie@mblink.net](mailto:energie@mblink.net)  
téléphone : (514) 849-4007*

*Mme. Jocelyne Lachapelle  
[info@aqlpa.com](mailto:info@aqlpa.com)  
téléphone : (418) 642-1322  
télécopie : (418) 642-1323*

*M. Normand Landry  
[normand.landry@mail.mcgill.ca](mailto:normand.landry@mail.mcgill.ca)  
téléphone : (514) 495-9929*

---

**Protéger la liberté d'expression et de participation aux débats publics**

**Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)  
Comité de restauration de la rivière Etchemin (CRRE)**



## RÉSUMÉ DU MÉMOIRE

Les dernières années ont permis de voir l'apparition d'un phénomène nouveau au Québec, les poursuites-bâillons et leur pendant presque systématique, les règlements hors cour bâillons, les deux ayant pour effet de priver des Québécois et Québécoises ainsi que leurs associations de leurs droits à la libre expression et à la libre participation aux débats publics ou les pénalisant pour avoir exercé ces droits.

Ces poursuites-bâillons et les règlements hors cour bâillons constituent des mesures d'intimidation inacceptables dans le Québec moderne et détournent la fonction judiciaire de ses fonctions.

À la suite du rapport du *Comité d'experts chargé d'évaluer l'opportunité d'adopter des mesures pour contrer les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique (Comité Macdonald)* et de consultations publiques tenues, en février 2008, à la *Commission des institutions* de l'Assemblée nationale du Québec, le ministre de la Justice, M. Jacques P. Dupuis, a déposé devant l'Assemblée Nationale du Québec le projet de loi 99, s'intitulant *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 ce projet de loi soit très satisfaisant à de nombreux égards, l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et le *Comité de restauration de la rivière Etchemin (CRRE)* estiment que celui-ci ne répond pas entièrement aux objectifs décrits de protection, dissuasion et réparation en cas de poursuites abusives. Le projet de loi est notamment muet sur les renoncements au droit d'expression contenues dans les règlements hors cour bâillons.

Nos recommandations sont les suivantes :

---

***Protéger la liberté d'expression et de participation aux débats publics***

***Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)  
Comité de restauration de la rivière Etchemin (CRRE)***

### **1. Les principes et le préambule**

Nous recommandons d'approuver le préambule du projet de loi, mais le codifier également aux articles 4.1 et 4.2 *C.p.c.* En effet, la référence au préambule du projet de loi 99 risquerait de s'estomper lors de la refonte permanente des lois du Québec alors que la totalité du contenu de ce projet de loi (sauf son préambule) sera incorporé au **Code de procédure civile**.

### **2. La limitation au droit d'appel du poursuivant déjà reconnu abusif en première instance**

Nous recommandons d'amender l'article 26 *C.p.c.* afin de préciser que le poursuivant reconnu abusif en première instance ne peut porter en appel le jugement rejetant sa poursuite que sur permission, et non plus de plein droit.

### **3. La définition de l'abus. Le pouvoir général du tribunal d'y remédier**

Nous recommandons fortement l'approbation de l'article 54.1 *C.p.c.* proposé au projet de loi. Cet article présente les avantages suivants :

- ❑ Il fusionne tous les cas d'abus, dont ceux de l'actuel article 75.1 *C.p.c.*
- ❑ Il crée un pouvoir large aux tribunaux et aux juges de remédier à ces abus, dont les articles suivants ne sont que des illustrations particulières.
- ❑ Il permet au tribunal de rejeter une action ou procédure abusive en tout temps.
- ❑ Il permet au tribunal d'agir d'office.
- ❑ La notion d'abus fera désormais explicitement référence, notamment, au détournement des fins de la justice et à la limitation de la liberté d'expression d'autrui dans le contexte de débats publics.

#### 4. La demande de rejet et l'inversion du fardeau de la preuve

**L'inversion du fardeau de preuve :** Nous recommandons l'adoption de l'article 54.2 *C.p.c.* du projet de loi, prévoyant l'inversion du fardeau de preuve. Nous proposons toutefois à la fois de mieux définir et d'alléger le fardeau préliminaire que doit surmonter le défendeur afin de déclencher cette inversion du fardeau de preuve ; selon le texte du projet de loi, ce fardeau préliminaire du défendeur est tellement exigeant que virtuellement impossible à surmonter. Cette modification nous apparaît cruciale.

**L'audience sur la demande de rejet :** Nous recommandons également que la demande pour faire déclarer abusive une demande ou une procédure est traitée d'urgence. Le juge pourrait assujettir l'examen d'une telle demande à certaines conditions et requérir des engagements des parties afin d'atteindre l'objectif d'éviter l'abus. La preuve sur une telle demande se ferait par affidavit et pièces sauf si le juge en décide autrement. Il nous apparaît en effet essentiel de permettre au juge d'encadrer le déroulement de l'audience de la *Requête en rejet pour cause d'abus* afin d'éviter que celle-ci ne devienne elle-même source d'abus et d'épuisement de la partie défenderesse.

#### 5. Les remèdes généraux pouvant être accordés par le tribunal

Nous sommes en accord avec le large éventail de remèdes offerts au Tribunal par l'article 54.4 *C.p.c.* proposé au projet de loi. Les cas d'ouverture à la provision pour frais sont toutefois indûment restrictifs à l'article 54.4 (5<sup>o</sup>) *C.p.c.* proposé. Nous proposons d'alléger les conditions d'octroi d'une telle prévision, dans la mesure où nous nous trouvons **déjà** par définition dans un cas où il y a apparence d'abus ou d'atteinte à la liberté d'expression dans des débats publics. Il est par ailleurs essentiel de préciser que la provision pour frais octroyée à un défenseur doit être ferme et être protégée du risque d'avoir à être remboursée suivant l'issue de la cause (sauf si le tribunal le spécifie au moment de l'octroi de la provision pour frais). Une provision remboursable atteindrait toutefois difficilement les objectifs de la loi.

Il est à noter que plus l'accès à la provision pour frais sera restreint, plus la pression sera élevée sur le *Fonds d'aide* dont nous recommandons la création au présent mémoire.

## **6. Les dommages-intérêts**

Nous sommes favorables à l'octroi au Tribunal d'un pouvoir de condamner le poursuivant abusif à des dommages-intérêts, incluant des dommages punitifs. Il s'agissait là d'une recommandation majeure du *Rapport Macdonald*.

L'article 54.5 *C.p.c.* du projet de loi comporte toutefois un vice de rédaction important : il s'applique aussi bien contre l'auteur de l'abus que contre la partie qui se plaint de l'abus. Selon le texte du projet de loi, un défendeur qui se plaint d'un abus s'expose à des dommages-intérêts punitifs (si le tribunal juge qu'il n'y avait pas d'abus) alors que le défendeur qui ne se plaint pas d'un abus n'encourt pas ce risque. Cela devient donc un désincitatif à se plaindre des abus. Tel n'était sûrement pas l'intention initiale. Nous recommandons donc de limiter le texte de l'article 54.5 *C.p.c.* aux seules sanctions contre l'auteur de l'abus.

## **7. La responsabilité des administrateurs**

Nous recommandons l'adoption de l'article 54.6 *C.p.c.* proposé au projet de loi, prévoyant que lorsque l'abus est le fait d'une personne morale ou d'une personne qui agit en qualité d'administrateur du bien d'autrui, les administrateurs et les dirigeants de la personne morale qui ont participé à la décision ou l'administrateur du bien d'autrui peuvent être condamnés personnellement au paiement des dommages-intérêts.

## **8. Les modifications de concordance au *Code de procédure civile***

La modification proposée par le projet de loi à l'article 165 *C.p.c.* semble incorrectement rédigée, pouvant laisser croire que la requête en irrecevabilité selon l'article 165 *C.p.c.* *in*

*fine* ne serait réservée qu'aux demandes abusives en droit. Une telle interprétation occasionnerait d'inutiles distinctions juridiques avec la demande en rejet fondée selon le nouvel article 54.1 C.p.c. Il nous semble qu'une telle distinction devient inappropriée compte tenu de la large portée de l'article 54.1 C.p.c. ; nous proposons donc une reformulation plus compatible de la modification proposée à l'article 165 C.p.c.

## **9. Les règlements hors cour bâillons**

Les règlements hors-cour bâillons posent un problème complémentaire à celui des poursuites-bâillons. Les uns ne peuvent être réglés sans les autres.

Même si les protections contre les poursuites abusives du projet de loi 99 (1<sup>ère</sup> lecture) sont adoptées, les citoyens abusivement poursuivis continueront en effet souvent se trouver contraints, pour des raisons économiques et afin d'éviter le coût et l'incertitude du processus judiciaire, à accepter ce que leur poursuivant leur demande, c'est-à-dire à convenir de restreindre l'exercice de leur liberté d'expression ou leur participation à des débats publics.

La présente Commission parlementaire doit se préoccuper de ce type de renonciation au droit des citoyens à la liberté d'expression et à leur droit de prendre part aux débats publics dans notre société.

Le projet de loi 99 n'atteindrait pas ses objectifs s'il ne protégeait pas les Québécois et Québécoises contre de pareilles renonciations à leurs droits fondamentaux, consenties sous la pression de poursuites abusives.

Nous proposons donc un moyen d'encadrer les règlements hors cour et ententes de désistement qui comportent une clause de renonciation à la liberté d'expression ou à la participation aux débats publics. Un tel règlement ou une telle entente seraient soumis à l'autorisation du Tribunal saisi de la cause. Le juge pourrait ainsi différencier les

ententes de confidentialité légitimes de celles qui constituent des privations de droits fondamentaux.

Étant donné que le citoyen ayant consenti à une telle entente pourrait difficilement défendre lui-même ses droits fondamentaux à la libre expression et à la participation publique à l'encontre de ce qu'il aura signé, nous proposons que le Tribunal ait le droit de s'enquérir d'office auprès des parties quant aux circonstances ayant mené à l'inclusion d'une telle clause dans le règlement hors cour. Le Tribunal devrait également entendre, avant son jugement, la *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, qui jouerait alors un rôle fondamental pour empêcher la renonciation des citoyens à leur liberté d'expression, même si ceux-ci n'ont pas eu la force économique de la protéger lors de leurs négociations avec une partie plus forte.

La simple existence de ces protections serait de nature à décourager les parties économiquement plus avantagées (promoteurs, etc.) de tenter d'imposer le bâillon à des citoyens dans le cadre d'un règlement hors cour puisqu'ils sauront qu'elles auront préalablement à défendre la légitimité d'un tel bâillon devant le Tribunal, qui entendra aussi la *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*. Ces protections fourniront aussi une arme aux défendeurs, en amont, les aidant à résister à l'acceptation de telles ententes.

## **10. L'encadrement du droit d'appel**

Nous avons proposé, plus haut, d'amender l'article 26 *C.p.c.*, afin que le jugement rejetant une demande en la déclarant abusive ne soit sujet à appel que sur permission. Nous proposons de plus l'ajout d'un article 511.1 *C.p.c.* qui permettrait au juge de la Cour d'appel qui accorde une telle permission d'encadrer l'exercice du droit d'appel en lui posant des conditions comparables à celles de l'article 54.4 *C.p.c.* du projet de loi.

## **11. L'application aux causes pendantes**

Dans notre droit, les lois de pure procédure s'appliquent aux causes pendantes. La question de savoir si les présentes modifications constituent ou non des règles de pure procédure donnerait toutefois ouverture à des débats judiciaires qui pourraient s'avérer longs et coûteux. Il serait plus simple pour le législateur d'exprimer dès à présent que sa nouvelle loi s'appliquera aux poursuites abusives déjà en cours et non seulement aux poursuites abusives futures.

## **12. La création d'un *Fonds d'aide***

Nous recommandons la mise en place d'un *Fonds d'aide aux victimes de poursuites-bâillon*, tel que le suggère le *Rapport MacDonald*. Ce *Fonds* serait administré selon des règles comparables au *Fonds d'aide au recours collectifs*, institué par l'article 6 de la *Loi sur le recours collectif* (L.R.Q., c. R-2.1). Les deux *Fonds* pourraient même être fusionnés si le législateur le juge approprié.

Ce *Fonds d'aide* serait réservé aux affaires mettant en cause la liberté d'expression et devrait exclure les cas relatifs aux dossiers quérulents.

La création d'un *Fonds* serait complémentaire à la provision pour frais, d'autant plus que, selon le texte du projet de loi, les conditions d'octroi de cette provision sont extrêmement restrictives et la provision pour frais est à risque de devoir être remboursée (dispositions que nous avons d'ailleurs proposé de modifier aux sections précédentes du présent mémoire). Plus les conditions d'octroi de la provision pour frais seront restrictives, plus ce *Fonds* sera en effet nécessaire.

### **13. La réflexion à être menée par le Barreau du Québec quant à la déontologie et à la formation des avocats**

Si le projet de loi 99 est adopté, nous invitons le gouvernement du Québec à demander au *Barreau du Québec* d'entamer une réflexion sur les aspects déontologiques et les aspects de formation professionnelle que posent pour les avocats leur participation à des poursuites abusives portant atteinte à la libre expression et à la participation des citoyens lors des débats publics, ainsi que la rédaction de mises en demeure à des citoyens visant à porter atteinte à de tels droits.

Certes l'avocat est le représentant de son client, mais il est également un officier public devant se comporter avec modération et dignité en coopérant pour assurer la bonne administration de la justice et évitant l'abus de procédure.

Nous croyons donc qu'une réflexion interne serait appropriée de la part du *Barreau du Québec* dans le cadre de l'adoption de la nouvelle loi, afin que celui-ci puisse déterminer la manière de mieux transmettre les valeurs énoncées à cette loi, tant dans le cadre déontologique que dans celui de la formation des futurs avocats.

### **14. Une campagne d'information du gouvernement**

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 le présent projet de loi et ses objectifs. Cette campagne pourrait éventuellement être confiée à la *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*.

## **15. L'évaluation des résultats**

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.

---



## TABLE DES MATIÈRES

Le contexte .....	1
Les objectifs visés .....	3
1. Les principes et le préambule .....	4
2. La limitation du droit d'appel du poursuivant déjà reconnu abusif en première instance.....	10
3. La définition de l'abus. Le pouvoir général du tribunal d'y remédier	13
4. La demande de rejet et l'inversion du fardeau de preuve.....	15
5. Les remèdes généraux pouvant être accordés par le tribunal.....	18
6. Les dommages-intérêts .....	20
7. La responsabilité des administrateurs.....	22
8. Les modifications de concordance au <i>Code de procédure civile</i> .....	23
9. Les règlements hors cour bâillons .....	25
10. L'encadrement du droit d'appel .....	28
11. L'application aux causes pendantes .....	30
12. La création d'un <i>Fonds d'aide</i> .....	31
13. La réflexion à être menée par le Barreau du Québec quant à la déontologie et à la formation des avocats .....	32
14. Une campagne d'information du gouvernement .....	33
15. L'évaluation des résultats .....	34



## Le contexte

Les dernières années ont permis de voir l'apparition d'un phénomène nouveau au Québec, les poursuites-bâillons et leur pendant presque systématique, les règlements hors cour bâillons, les deux ayant pour effet de priver des Québécois et Québécoises ainsi que leurs associations de leurs droits à la libre expression et à la libre participation aux débats publics ou les pénalisant pour avoir exercé ces droits.

Ces poursuites-bâillons et les règlements hors cour bâillons constituent des mesures d'intimidation inacceptables dans le Québec moderne et détournent la fonction judiciaire de ses fonctions.

En premier lieu, les poursuites-bâillons font peser des risques et des coûts humains, sociaux et économiques considérables sur des citoyens et leurs associations, les restreignant dans l'exercice légitimes de leurs droits démocratiques. Malgré les nombreux appuis dont ils ont pu bénéficier, l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)*, le *Comité de restauration de la rivière Etchemin (CRRE)* et leurs membres qui furent poursuivis peuvent témoigner devant cette Commission de ces coûts humains, sociaux et économiques énormes qu'ils ont dû supporter.

Les poursuites-bâillons et les règlements hors cour bâillons affectent également tout le Québec comme société, en modifiant les règles du jeu de la libre expression des opinions et de la participation aux débats publics.

Les poursuites-bâillons et les règlements hors cour bâillons sont incompatibles avec les valeurs de la société québécoise contemporaine. Le Québec des poursuites-bâillons et des règlements hors cour bâillons est un Québec dont la vie démocratique serait appauvrie.

Suite au dépôt du rapport du *Comité d'experts chargé d'évaluer l'opportunité d'adopter des mesures pour contrer les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique*

---

***Protéger la liberté d'expression et de participation aux débats publics***

***Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)  
Comité de restauration de la rivière Etchemin (CRRE)***

(Comité Macdonald) et à diverses 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 du Québec.

À la suite de ces consultations, le ministre de la Justice, M. Jacques P. Dupuis, a déposé devant l'Assemblée Nationale du Québec le projet de loi 99, s'intitulant *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*.

Le présent mémoire constitue les représentations de l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et du *Comité de restauration de la rivière Etchemin (CRRE)* sur ce projet de loi.

## Les objectifs visés

Suite à une étude détaillée de diverses lois visant à empêcher les poursuites-bâillons aux États-Unis et ailleurs dans le monde, le *Comité MacDonald* en arrive à la conclusion que toute politique concernant le contrôle des poursuites-bâillons doit rencontrer 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 poursuites-bâillons;**
4. **Le maintien de l'intégrité et de la finalité de l'institution judiciaire;**
5. **L'accès à la justice.**

Ainsi, suite à 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-bâillons ;
2. La **réparation** des dommages subis par celles-ci ;
3. La **dissuasion** des initiateurs de telles poursuites.

Bien que ce projet de loi soit très satisfaisant à de nombreux égards, l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et le *Comité de restauration de la rivière Etchemin (CRRE)* estiment que celui-ci ne répond pas entièrement aux objectifs décrits de protection, dissuasion et réparation en cas de poursuites abusives. Le projet de loi est notamment muet sur les renoncements au droit d'expression contenues dans les règlements hors cour bâillons. Voici donc notre analyse du projet de loi et nos recommandations afin de le bonifier.

## 1. Les principes et le préambule

Projet de loi 99 (1 <sup>ère</sup> lecture)	Texte proposé (Les modifications sont soulignées et en caractère gras ou barrées)
<p>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</p> <p>Considérant l'importance de favoriser le respect de la liberté d'expression consacrée dans la Charte des droits et libertés de la personne ;</p> <p>Considérant l'importance de prévenir l'utilisation abusive des tribunaux, notamment pour empêcher qu'ils ne soient utilisés pour limiter le droit des citoyens de participer à des débats publics ;</p> <p>Considérant l'importance de favoriser l'accès à la justice pour tous les citoyens et de veiller à favoriser un meilleur équilibre dans les forces économiques des parties à une action en justice ;</p> <p>LE PARLEMENT DU QUÉBEC DÉCRÈTE CE QUI SUIT :</p>	<p>[Aucun changement proposé par rapport au projet de loi 99 (1<sup>ère</sup> lecture)]</p>
	<p><b>0.1.</b> L'article 2 du Code de procédure civile (L.R.Q., chapitre C-25) est remplacé par le suivant :</p> <p>«Les règles de procédure édictées par ce code sont destinées à faire apparaître le droit et en assurer la sanction; et à moins d'une disposition contraire, l'inobservation de celles qui ne sont pas d'ordre public ne pourra affecter le sort d'une demande que</p>

***Protéger la liberté d'expression et de participation aux débats publics***

***Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)  
Comité de restauration de la rivière Etchemin (CRRE)***

Projet de loi 99 (1 <sup>ère</sup> lecture)	Texte proposé (Les modifications sont soulignées et en caractère gras ou barrées)
	<p>s'il n'y a pas été remédié alors qu'il était possible de le faire. Ces dispositions doivent s'interpréter les unes par les autres et, autant que possible, de manière à faciliter la marche normale des procès, <b><u>conformément aux articles 4.1 et 4.2</u></b>, plutôt qu'à la retarder ou à y mettre fin prématurément.»</p>
	<p><b>0.2.</b> Les articles 4.1 et 3.2 de ce code sont remplacés par le suivant :</p> <p>«<b>4.1</b> Les parties à une instance sont maîtres de leur dossier dans le respect des règles de procédure et des délais prévus au présent code et elles sont tenues de ne pas agir en vue de nuire à autrui ou d'une manière excessive ou déraisonnable, allant ainsi à l'encontre des exigences de la bonne foi.</p> <p><b><u>Ces règles de procédure sont appliquées de manière à prévenir l'utilisation abusive des tribunaux, notamment pour empêcher qu'ils ne soient utilisés pour limiter le droit des citoyens de participer à des débats publics. Elles sont appliquées de manière à favoriser l'accès à la justice pour tous les citoyens et un meilleur équilibre dans les forces économiques des parties à une action en justice.</u></b></p> <p>Le tribunal veille au bon déroulement de l'instance et intervient pour en assurer la saine gestion.</p> <p><b>4.2.</b> Dans toute instance, les parties doivent 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 <b>et qu'elles évitent</b></p>

***Protéger la liberté d'expression et de participation aux débats publics***

***Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)  
Comité de restauration de la rivière Etchemin (CRRE)***

Projet de loi 99 (1 <sup>ère</sup> lecture)	Texte proposé (Les modifications sont soulignées et en caractère gras ou barrées)
	<b><u>de détourner les finalités de la fonction judiciaire</u></b> ; le juge doit faire de même à l'égard des actes de procédure qu'il autorise ou ordonne.»

## Commentaires

Nous recommandons fortement l'approbation du préambule du projet de loi 99. Ce préambule exprime l'intention du législateur et favorisera une interprétation des nouvelles dispositions du *Code de procédure civile* dans le sens voulu.

Le *Rapport Macdonald* favorisait le choix d'un titre et l'insertion d'un préambule au projet de loi qui permettent d'exprimer soit l'orientation du texte législatif en faveur de la protection de la liberté d'expression, soit en faveur de la protection contre le détournement des finalités de la fonction judiciaire, soit des deux, comme en Nouvelle-Écosse où le projet de loi correspondant s'intitulait *An Act to Encourage Public Participation and Dissuade Persons from Bringing or Maintaining Legal Proceedings or Claims for an Improper Purpose and to Preserve Access to the Courts*, P.L. 23, 3<sup>e</sup> session, 58<sup>e</sup> Assemblée législative (52 Elizabeth II, 2003).<sup>1</sup>

Le *Rapport Macdonald* s'exprimait comme suit :

*[i]l sera important de bien choisir le titre d'un éventuel projet de loi et la teneur de son préambule, puisque cela est susceptible d'influer sur l'interprétation ultérieure des modifications apportées au code. Au regard de son titre, une telle législation peut être orientée positivement ou négativement selon que le libellé de celle-ci insiste sur le droit à l'exercice de la liberté d'expression dans l'espace public ou sur*

<sup>1</sup> Le projet de loi est disponible en ligne à l'adresse suivante : [http://www.gov.ns.ca/legislature/legc/bills/58th\\_3rd/1st\\_read/b023.htm#text/](http://www.gov.ns.ca/legislature/legc/bills/58th_3rd/1st_read/b023.htm#text/) .

*l'interdiction de recourir aux tribunaux d'une manière constituant un détournement de la fonction judiciaire.*<sup>2</sup>

Nous constatons donc avec satisfaction que le projet de loi 99 s'inspire du texte néo-écossais et reconnaît les deux objectifs de protection de la liberté d'expression et de prévention du détournement des finalités de la fonction judiciaire.

Nous craignons toutefois que la fonction interprétative de ce préambule vienne à s'amenuiser avec le temps. Avec la refonte permanente des lois, le texte de référence ne sera plus la présente loi 99 mais le *Code de procédure civile* tel qu'amendé. La loi 99, après refonte législative, n'aura plus aucun contenu qui lui sera propre à part son préambule et serait normalement appelée à être abrogée après la refonte permanente des lois du Québec.

Nous trouvons donc utile de sauvegarder le contenu de ce préambule au *Code de procédure civile* lui-même. Les meilleurs endroits au *Code* pour ce faire sont les articles 4.1 et 4.2 *C.p.c.*, qui contiennent déjà l'embryon des mêmes principes, mais qui sont actuellement sous-utilisés en ce sens, comme le notait à juste titre le *Rapport Macdonald*.

Le rapport d'évaluation de 2006 du ministère de la Justice sur la réforme du *Code de procédure civile* rappelle que le critère de la proportionnalité des actes de procédure eu égard aux coûts et au temps exigés, à la nature et à la finalité de la demande et à la complexité du litige, ainsi que l'obligation des parties d'agir de bonne foi et d'éviter d'agir en vue de nuire à autrui ou d'une manière excessive ou déraisonnable, sont devenus des principes directeurs du *Code de procédure civile* selon ces articles 4.1. et 4.2 :

---

<sup>2</sup> **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, pages 81-82.

*Pour que la justice civile devienne un service public plus accessible dont les coûts et les délais sont raisonnables, la réforme [N.D.L.R.: du Code de procédure civile] a introduit une nouvelle règle et posé un nouveau principe au code prévoyant que les parties doivent 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 (art. 4.2). Cette disposition, qui est l'un des principes directeurs du code, prévoit que le juge doit également appliquer le critère de la proportionnalité à l'égard des actes de procédure qu'il autorise ou ordonne. Auparavant, le juge avait le devoir d'identifier les principaux points litigieux en cause et de veiller à ce que le procès soit conduit avec autant de célérité et d'économie que possible. L'introduction de la règle de la proportionnalité dans le code permet de mieux établir l'autorité du juge lorsqu'il intervient dans la gestion de l'instance, et de guider l'action des parties et de leurs avocats.*<sup>3</sup>

Le *Rapport Macdonald* souligne toutefois que les articles 4.1 et 4.2 C.p.c. demeurent sous-utilisés :

*[S]ur le plan de l'usage, l'article 4.1 C.p.c. n'a pratiquement pas de portée normative autonome, soit du fait de sa généralité ou, paradoxalement, de la définition restreinte qu'en donnent les tribunaux.*<sup>4</sup>

*Compte tenu des orientations privilégiées lors de la dernière révision du Code en faveur d'un plus grand encadrement de l'instance, il nous semble que, malgré les limites que lui impose la jurisprudence antérieure, l'article 46 C.p.c. pourrait être interprété plus largement.*<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> **GOVERNEMENT DU QUÉBEC (MINISTÈRE DE LA JUSTICE)**, *Rapport d'évaluation de la Loi portant réforme du Code de procédure civile*, Québec, 2006, page 63.

<sup>4</sup> **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, page 53. Voir également pages 54, 61-62 et 78.

<sup>5</sup> **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, page 62.

Le rapport de 2006 d'évaluation de la réforme du *Code de procédure civile* dresse le même constat :

*Tant les juges que les représentants du Barreau nous ont souligné que la règle de la proportionnalité n'est pas encore bien intégrée dans la culture judiciaire des avocats. Ces derniers, habitués à utiliser tout l'arsenal possible pour bien représenter leur client, ont de la difficulté avec cette nouvelle philosophie et avec le changement de mentalité et de pratique qu'ils se doivent, dorénavant, d'opérer.*<sup>6</sup>

Il nous apparaît donc essentiel de codifier, dans le *Code de procédure civile*, les principes énoncés au préambule du projet de loi 99, afin d'assurer que ces principes soient suivis à l'avenir et favoriser une meilleure application des principes allant dans le même sens qui sont déjà énoncés aux articles 4.1 et 4.2 *C.p.c.*

C'est pourquoi nous recommandons l'approbation des modifications énoncées plus haut aux articles 4.1 et 4.2 *C.p.c.* et la modification de concordance à l'article 2 *C.p.c.*

---

<sup>6</sup> **GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (MINISTÈRE DE LA JUSTICE)**, *Rapport d'évaluation de la Loi portant réforme du Code de procédure civile*, Québec, 2006, page 64.

## 2. La limitation du droit d'appel du poursuivant déjà reconnu abusif en première instance

Projet de loi 99 (1 <sup>ère</sup> lecture)	Texte proposé (Les modifications sont soulignées et en caractère gras ou barrées)
	<p><b>0.2.</b> L'article 29 de ce code est remplacé par ce qui suit :</p> <p>«<b>29.</b> Peuvent faire l'objet d'un appel, à moins d'une disposition contraire:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. les jugements finals de la Cour supérieure et de la Cour du Québec, sauf dans les causes où la valeur de l'objet du litige en appel est inférieure à 50 000\$;</li> <li>2. les jugements finals de la Cour du Québec dans les causes où cette cour exerce une compétence qui lui est attribuée exclusivement par une autre loi que le présent code;</li> <li>3. les jugements finals rendus en matière d'outrage au tribunal pour lesquels il n'existe pas d'autres recours;</li> <li>4. les jugements ou ordonnances rendus en matière d'adoption;</li> <li>5. les jugements finals en matière de garde en établissement et d'évaluation psychiatrique;</li> <li>6. les jugements ou ordonnances rendus dans les matières suivantes: <ol style="list-style-type: none"> <li>a) la modification du registre de l'état civil;</li> <li>b) la tutelle au mineur ou à l'absent et le jugement déclaratif de décès;</li> </ol> </li> </ol>

**Protéger la liberté d'expression et de participation aux débats publics**

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)  
Comité de restauration de la rivière Etchemin (CRRE)

Projet de loi 99 (1 <sup>ère</sup> lecture)	Texte proposé (Les modifications sont soulignées et en caractère gras ou barrées)
	<p>c) le conseil de tutelle;</p> <p>d) les régimes de protection du majeur et l'homologation du mandat donné par une personne en prévision de son inaptitude.</p> <p>7. (paragraphe remplacé);</p> <p>8. (paragraphe remplacé).</p> <p><b><u>Toutefois, le jugement qui déclare qu'il y a eu abus en rejetant une demande en justice n'est sujet à appel que sur permission d'un juge de la Cour d'appel. Le juge peut assujettir l'examen de la requête pour une telle demande à certaines conditions, requérir des engagements de la requérante ainsi que le versement d'une provision pour frais, ceci afin d'atteindre l'objectif d'éviter la perpétuation de l'abus.</u></b></p> <p>Peuvent aussi faire l'objet d'un appel, sur permission d'un juge de la Cour d'appel, lorsque la question en jeu en est une qui devrait être soumise à la Cour d'appel, ce qui est notamment le cas s'il est d'avis qu'une question de principe, une question nouvelle ou une question de droit faisant l'objet d'une jurisprudence contradictoire est en jeu:</p> <p>1° les autres jugements ou ordonnances rendus en vertu des dispositions du Livre VI du présent code;</p> <p>2° le jugement qui prononce sur la requête en annulation d'une saisie</p>

Projet de loi 99 (1 <sup>ère</sup> lecture)	Texte proposé (Les modifications sont soulignées et en caractère gras ou barrées)
	avant jugement;  <b>3°</b> les jugements ou ordonnances rendus en matière d'exécution;  <b>4°</b> les jugements rendus en application de l'article 846;  <b>5°</b> les autres jugements finals de la Cour supérieure et de la Cour du Québec.

## Commentaires

Si un jugement final rejette une demande pour motif d'abus, il nous semble que le droit d'appel ne devrait plus être de plain droit, mais sur permission seulement, afin d'éviter la perpétuation de l'abus et l'épuisement économique du défendeur. Voir aussi l'article 511.1 C.p.c. proposé plus loin, permettant au juge de la Cour d'appel qui accorde une permission d'appel d'en fixer les conditions.

Par ailleurs, nous ne recommandons pas que les défendeurs disposent d'un droit d'appel de plein droit dans le cas d'un jugement interlocutoire rejetant une Requête pour rejet d'appel abusif. L'article 29 du Code actuel permet déjà un droit d'appel sur permission, ce qui ne devrait être que peu utilisé. L'intérêt d'un défendeur abusivement poursuivi (et qui n'a su faire rejeter préliminairement cette poursuite) ne sera en effet pas de multiplier les démarches judiciaires mais plutôt de procéder au mérite le plus rapidement et économiquement possible.

### 3. La définition de l'abus. Le pouvoir général du tribunal d'y remédier

Projet de loi 99 (1 <sup>ère</sup> lecture)	Texte proposé (Les modifications sont soulignées et en caractère gras ou barrées)
<p>1. Le Code de procédure civile (L.R.Q., chapitre C-25) est modifié par l'insertion, au chapitre III du titre II du livre premier portant sur les pouvoirs des tribunaux et des juges, et après l'article 54, de ce qui suit :</p> <p>« <b>SECTION III</b></p> <p>« <b>DU POUVOIR DE SANCTIONNER LES ABUS DE LA PROCÉDURE EN PREMIÈRE INSTANCE</b></p> <p>« <b>54.1.</b> Les tribunaux de première instance peuvent à tout moment, sur demande et même d'office, déclarer qu'une demande en justice ou un acte de procédure est abusif et prononcer une sanction contre la partie qui agit de manière abusive.</p> <p>L'abus peut résulter d'une demande en justice ou d'un acte de procédure manifestement mal fondé, frivole ou dilatoire, ou d'un comportement vexatoire ou quérulent. Il peut aussi 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.</p>	<p>[Aucun changement proposé par rapport au projet de loi 99 (1<sup>ère</sup> lecture)]</p>

## Commentaires

Nous recommandons fortement l'approbation de l'article 54.1 C.p.c. proposé. Cet article présente les avantages suivants :

- Il fusionne tous les cas d'abus, dont ceux de l'actuel article 75.1 C.p.c., lequel est abrogé.
- Il crée un pouvoir large aux tribunaux et aux juges de remédier à ces abus, dont les articles suivants ne sont que des illustrations particulières.
- Il permet au tribunal de rejeter une action ou procédure abusive en tout temps.
- Il permet au tribunal d'agir d'office.
- La notion d'abus fera désormais explicitement référence, notamment, au détournement des fins de la justice et à la limitation de la liberté d'expression d'autrui dans le contexte de débats publics.

#### 4. La demande de rejet et l'inversion du fardeau de preuve

Projet de loi 99 (1 <sup>ère</sup> lecture)	Texte proposé (Les modifications sont soulignées et en caractère gras ou barrées)
<p>« 54.2. Si une partie établit que la demande en justice ou l'acte de procédure constitue, à sa face même, un abus, il revient à la partie qui l'introduit de démontrer que son geste n'est pas exercé de manière excessive ou déraisonnable et se justifie en droit.</p>	<p>« 54.2. <u>La demande pour faire déclarer abusive une demande ou une procédure est traitée d'urgence.</u></p> <p><u>Le juge peut assujettir l'examen d'une telle demande à certaines conditions et requérir des engagements des parties afin d'atteindre l'objectif d'éviter l'abus. La preuve sur une telle demande se fait par affidavit et pièces sauf si le juge en décide autrement.</u></p> <p>Si une partie établit que la demande en justice ou l'acte de procédure <u>apparaît constituer un abus ou est susceptible d'avoir pour effet de limiter la liberté d'expression d'autrui dans le contexte de débats publics ou de la pénaliser pour l'avoir exercée</u>, il revient à la partie qui l'introduit de démontrer que son geste n'est pas exercé de manière excessive ou déraisonnable et se justifie en droit.</p>

#### Commentaires

##### A) *L'inversion du fardeau de preuve*

Nous appuyons la proposition, contenue à l'article 54.2 C.p.c. du projet de loi, d'inverser le fardeau de la preuve. Le fardeau préliminaire que doit surmonter le défendeur afin de déclencher une telle inversion du fardeau de preuve nous semble toutefois beaucoup trop lourd et même insurmontable, ce qui découragera les défendeurs d'y recourir ou les épuisera à la plaider. Plusieurs études ont démontré que les poursuites-bâillons (SLAPP) se présentent comme des mascarades, des entreprises de camouflage par

lesquels des poursuites illégitimes sont maquillés en dolences juridiques, assurant ainsi le maintien des audiences sur une période étendue.<sup>7</sup> Il est donc peu probable que des poursuites puissent être jugées à leur face même abusives suivant l'article 54.2 C.p.c. dans sa forme actuelle et déclencher l'inversion préliminaire du fardeau de preuve de non abus.

Il nous semble que la notion d'apparence d'abus (comparable à la notion d'*apparence de droit* en matière d'injonction interlocutoire) permettrait plus équitablement aux défendeurs de requérir une telle inversion de fardeau de preuve. De plus, il ne devrait pas être requis que l'abus (ou *apparence d'abus*) apparaisse à *la face même* de l'action ou de la procédure, ce qui est de toute évidence irréaliste ; la preuve du défendeur lui-même devrait être possible pour établir cette *apparence d'abus* déclenchant l'inversion du fardeau de preuve sur le non-abus.

Enfin, il nous semble que le cas particulier d'une action ou procédure *qui est susceptible de limiter le droit d'une personne de participer à des débats publics ou de la pénaliser pour l'avoir fait* devrait, en lui-même, déclencher l'inversion du fardeau de preuve sur le non abus.

Ces modifications nous apparaissent cruciales.

B) *L'audience sur la demande de rejet*

Selon le droit actuel, la partie qui loge une *Requête en rejet pour cause d'abus* est libre de choisir la date de présentation de sa requête. Lors de la présentation, la requête pourra toutefois être remise à la demande de l'autre partie ou en raison de l'impossibilité de procéder du Tribunal. En inscrivant une notion d'urgence à l'article 54.2 C.p.c. que

---

<sup>7</sup> Voir à ce sujet : **George W. PRING, Penelope CANAN.** (1996). *SLAPPS: Getting Sued for Speaking Out*. Philadelphie; Temple University Press. Voir également **Penelope CANAN, Gloria SATTERFIELD, Laurie LARSON, Martin KRETZMANN.** (1990). "Political Claims, Legal Derailment, and the Context of Disputes." *Law & Society Review* 42 (4): 923-952.

nous proposons, nous introduisons un facteur qui pèsera dans la décision du Tribunal d'octroyer ou non une remise et d'en fixer la durée, notamment afin d'éviter la perpétuation par le poursuivant d'une pression abusive sur le défendeur du simple fait du retard à disposer de la *Requête en rejet pour cause d'abus*.

De même, il nous apparaît essentiel de permettre au juge d'encadrer le déroulement de l'audience de la *Requête en rejet pour cause d'abus* afin d'éviter que celle-ci ne devienne elle-même source d'abus et d'épuisement de la partie défenderesse.

## 5. Les remèdes généraux pouvant être accordés par le tribunal

Projet de loi 99 (1 <sup>ère</sup> lecture)	Texte proposé (Les modifications sont soulignées et en caractère gras ou barrées)
<p>« 54.3. Le tribunal peut, dans un cas d'abus, rejeter la demande en justice, supprimer une conclusion ou en exiger la modification, rejeter un acte de procédure, refuser un interrogatoire ou y mettre fin.</p> <p>« 54.4. Le tribunal peut, s'il l'estime approprié :</p> <p>1° assujettir la poursuite de la demande en justice ou l'acte de procédure à certaines conditions ;</p> <p>2° requérir des engagements de la partie concernée quant à la bonne marche de l'instance ;</p> <p>3° suspendre l'instance pour la période qu'il fixe ;</p> <p>4° recommander au juge en chef d'ordonner une gestion particulière de l'instance ;</p> <p>5° ordonner, pour des motifs sérieux, si les circonstances le justifient et s'il constate qu'une partie se trouve dans une situation économique telle qu'elle est dans l'impossibilité de valablement faire valoir son point de vue, de lui verser une provision pour frais dont il fixe le montant.</p>	<p>« 54.3. Le tribunal peut, dans un cas d'abus, rejeter la demande en justice, supprimer une conclusion ou en exiger la modification, rejeter un acte de procédure, refuser un interrogatoire ou y mettre fin.</p> <p>« 54.4. Le tribunal peut, s'il l'estime approprié :</p> <p>1° assujettir la poursuite de la demande en justice ou l'acte de procédure à certaines conditions ;</p> <p>2° requérir des engagements de la partie concernée quant à la bonne marche de l'instance ;</p> <p>3° suspendre l'instance pour la période qu'il fixe ;</p> <p>4° recommander au juge en chef d'ordonner une gestion particulière de l'instance ;</p> <p>5° ordonner, <del>pour des motifs sérieux, si les circonstances le justifient et s'il constate qu'une partie se trouve dans une situation économique telle qu'elle est dans l'impossibilité de valablement faire valoir son point de vue,</del> de lui verser une provision pour frais dont il fixe le <b><u>montant et les modalités. La provision est accordée de façon ferme et inconditionnelle, n'étant pas sujette à remboursement selon l'issue de la cause ou de la procédure, sauf si le tribunal le spécifie au moment de l'octroi.</u></b></p>

*Protéger la liberté d'expression et de participation aux débats publics*

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)  
Comité de restauration de la rivière Etchemin (CRRE)

## Commentaires

Nous sommes en accord avec le large éventail de remèdes offerts au Tribunal par l'article 54.4 C.p.c. proposé au projet de loi. Les cas d'ouverture à la provision pour frais sont toutefois indûment restrictifs à l'article 54.4 (5<sup>o</sup>) C.p.c. proposé.

Dans la mesure où le droit à une telle provision s'exerce selon l'article 54.4 C.p.c. , nous nous trouvons **déjà** par définition dans un cas où il y a apparence d'abus ou d'atteinte à la liberté d'expression dans des débats publics. Il nous semble donc abusif de surenchérir en posant 3 conditions supplémentaires d'accès à ce remède.

Le 3<sup>e</sup> de ces critères, *l'impossibilité économique de faire valoir son point de vue*, est par ailleurs littéralement impossible à démontrer.

Nous proposons de le remplacer par la notion de *difficulté économique de faire valoir son point de vue* et de supprimer les deux autres critères de l'article 54.4 (5<sup>o</sup>) C.p.c.

Il est à noter que plus l'accès à la provision pour frais sera restreint, plus la pression sera élevée sur le *Fonds d'aide* dont nous recommandons la création au présent mémoire.

Il est par ailleurs essentiel de préciser que la provision pour frais octroyée à un défenseur doit être ferme et être protégée du risque d'avoir à être remboursée suivant l'issue de la cause (sauf si le tribunal le spécifie au moment de l'octroi de la provision pour frais). Une provision remboursable atteindrait toutefois difficilement les objectifs de la loi.

## 6. Les dommages-intérêts

Projet de loi 99 (1 <sup>ère</sup> lecture)	Texte proposé (Les modifications sont soulignées et en caractère gras ou barrées)
<p>« 54.5. Le tribunal peut, en se prononçant sur le caractère abusif d'une demande en justice ou d'un acte de procédure, ordonner, le cas échéant, le remboursement de la provision pour frais versée, condamner une partie à payer, outre les dépens, des dommages-intérêts en réparation du préjudice subi par une autre partie, notamment pour compenser les honoraires et débours extrajudiciaires que celle-ci a engagés ou, si les circonstances le justifient, attribuer des dommages-intérêts punitifs.</p> <p>Si le montant des dommages-intérêts n'est pas admis ou ne peut être établi aisément au moment de la déclaration d'abus, il peut en décider sommairement ou réserver le droit d'une partie de les faire établir par le tribunal compétent, dans le délai et sous les conditions qu'il détermine.</p>	<p>« 54.5. Le tribunal <u>qui déclare abusive une demande en justice ou un acte de procédure</u>, peut ordonner, le cas échéant, le remboursement de la provision pour frais versée, condamner <u>la partie qui l'a introduite</u> une partie à payer, outre les dépens, des dommages-intérêts en réparation du préjudice subi par une autre partie, notamment pour compenser les honoraires et débours extrajudiciaires que celle-ci a engagés ou, si les circonstances le justifient, attribuer des dommages-intérêts punitifs.</p> <p>Si le montant des dommages-intérêts n'est pas admis ou ne peut être établi aisément au moment de la déclaration d'abus, il peut en décider sommairement ou réserver le droit d'une partie de les faire établir par le tribunal compétent, dans le délai et sous les conditions qu'il détermine.</p>

### Commentaires

Nous sommes favorables à l'octroi au Tribunal d'un pouvoir de condamner le poursuivant abusif à des dommages-intérêts, incluant des dommages punitifs. Il s'agissait là d'une recommandation majeure du *Rapport Macdonald*.

L'article 54.5 C.p.c. du projet de loi 99 (1<sup>ère</sup> lecture) comporte un vice de rédaction important : il s'applique aussi bien contre l'auteur de l'abus que contre la partie qui se plaint de l'abus. Selon le texte du projet de loi, un défendeur qui se plaint d'un abus s'expose à des dommages-intérêts punitifs (si le tribunal juge qu'il n'y avait pas d'abus)

alors que le défendeur qui ne se plaint pas d'un abus n'encourt pas ce risque. Cela devient donc un désincitatif à se plaindre des abus.

Tel n'était sûrement pas l'intention initiale. Nous recommandons donc de limiter le texte de l'article 54.5 C.p.c. aux seules sanctions contre l'auteur de l'abus.

## 7. La responsabilité des administrateurs

Projet de loi 99 (1 <sup>ère</sup> lecture)	Texte proposé (Les modifications sont soulignées et en caractère gras ou barrées)
<p>« <b>54.6.</b> Lorsque l'abus est le fait d'une personne morale ou d'une personne qui agit en qualité d'administrateur du bien d'autrui, les administrateurs et les dirigeants de la personne morale qui ont participé à la décision ou l'administrateur du bien d'autrui peuvent être condamnés personnellement au paiement des dommages-intérêts.</p> <p>Lorsque l'abus résulte de la quérulence d'une partie, le tribunal peut, en outre, interdire à la partie d'introduire une demande en justice sans l'autorisation préalable du juge en chef. ».</p>	<p>[Aucun changement proposé par rapport au projet de loi 99 (1<sup>ère</sup> lecture)]</p>

### Commentaires

Nous recommandons fortement l'adoption de cette disposition.

## 8. Les modifications de concordance au *Code de procédure civile*

Projet de loi 99 (1 <sup>ère</sup> lecture)	Texte proposé (Les modifications sont soulignées et en caractère gras ou barrées)
2. Le chapitre III.1 du titre III du livre premier de ce code, comprenant les articles 75.1 et 75.2, est abrogé.	[Aucun changement proposé par rapport au projet de loi 99 (1 <sup>ère</sup> lecture)]
3. L'article 151.11 de ce code est modifié par l'ajout, dans la première phrase, après les mots « en raison de sa nature », des mots « , de son caractère ».	[Aucun changement proposé par rapport au projet de loi 99 (1 <sup>ère</sup> lecture)]
4. L'article 165 de ce code est modifié :  1° par la suppression du paragraphe 4° ;  2° par l'ajout de l'alinéa suivant :  « Le défendeur peut opposer également l'irrecevabilité de la totalité ou d'une partie de la demande et conclure à son rejet, total ou partiel, si la demande ou une partie de celle-ci est abusive ou n'est pas fondée en droit, supposé même que les faits allégués soient vrais. ».	4. L'article 165 de ce code est modifié :  1° par la suppression du paragraphe 4° ;  2° par l'ajout de l'alinéa suivant :  « Le défendeur peut opposer également l'irrecevabilité de la totalité ou d'une partie de la demande et conclure à son rejet, total ou partiel, si la demande ou une partie de celle-ci <del>est abusive</del> ou n'est pas fondée en droit, supposé même que les faits allégués soient vrais, <u>ou si elle est abusive.</u> ».

### Commentaires

L'abrogation proposée de l'article 75.1 et 75.2 *C.p.c.* est de concordance avec l'inclusion de leur contenu aux articles 54.1 *C.p.c.* et suivants proposés dans le projet de loi.

La modification proposée à l'article 151.11 *C.p.c.* est de concordance avec l'article 54.4 (4°) *C.p.c.* proposé dans le projet de loi.

La modification proposée par le projet de loi à l'article 165 C.p.c. semble incorrectement rédigée, pouvant laisser croire que la requête en irrecevabilité selon l'article 165 C.p.c. *in fine* ne serait réservée qu'aux demandes abusives en droit. Une telle interprétation occasionnerait d'inutiles distinctions juridiques avec la demande en rejet fondée selon le nouvel article 54.1 C.p.c. Il nous semble qu'une telle distinction devient inappropriée compte tenu de la large portée de l'article 54.1 C.p.c. ; nous proposons donc une reformulation plus compatible de la modification proposée à l'article 165 C.p.c.

## 9. Les règlements hors cour bâillons

Projet de loi 99 (1 <sup>ère</sup> lecture)	Texte proposé (Les modifications sont soulignées et en caractère gras ou barrées)
	<p><b><u>4.1. Ce code est modifié par l'ajout, après l'article 476, du suivant :</u></b></p> <p><b><u>« 476.1 Dans une déclaration de règlement hors cour ou une entente de désistement, toute clause par laquelle une partie renonce à la liberté d'expression ou au droit de participer aux affaires publiques est nulle 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.</u></b></p> <p><b><u>Le Tribunal peut alors s'enquérir des circonstances ayant mené à l'inclusion d'une telle clause. ».</u></b></p>

### Commentaires

Les règlements hors-cour bâillons posent un problème complémentaire à celui des poursuites-bâillons. Les uns ne peuvent être réglés sans les autres.

Même si les protections contre les poursuites abusives du projet de loi 99 (1<sup>ère</sup> lecture) sont adoptées, les citoyens abusivement poursuivis continueront en effet souvent se trouver contraints, pour des raisons économiques et afin d'éviter le coût et l'incertitude du processus judiciaire, à accepter ce que leur poursuivant leur demande, c'est-à-dire à convenir de restreindre l'exercice de leur liberté d'expression ou leur participation à des débats publics.

---

*Protéger la liberté d'expression et de participation aux débats publics*

*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)  
Comité de restauration de la rivière Etchemin (CRRE)*

La présente Commission parlementaire doit se préoccuper de ce type de renonciation au droit des citoyens à la liberté d'expression et à leur droit de prendre part aux débats publics dans notre société.

Le projet de loi 99 n'atteindrait pas ses objectifs s'il ne protégeait pas les Québécois et Québécoises contre de pareilles renonciations à leurs droits fondamentaux, consenties sous la pression de poursuites abusives.

Nous proposons donc un moyen d'encadrer les règlements hors cour et ententes de désistement qui comportent une clause de renonciation à la liberté d'expression ou à la participation aux débats publics. Un tel règlement ou une telle entente seraient soumis à l'autorisation du Tribunal saisi de la cause. Le juge pourrait ainsi différencier les ententes de confidentialité légitimes de celles qui constituent des privations de droits fondamentaux.

Étant donné que le citoyen ayant consenti à une telle entente pourrait difficilement défendre lui-même ses droits fondamentaux à la libre expression et à la participation publique à l'encontre de ce qu'il aura signé, nous proposons que le Tribunal ait le droit de s'enquérir d'office auprès des parties quant aux circonstances ayant mené à l'inclusion d'une telle clause dans le règlement hors cour. Le Tribunal devrait également entendre, avant son jugement, la *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, qui jouerait alors un rôle fondamental pour empêcher la renonciation des citoyens à leur liberté d'expression, même si ceux-ci n'ont pas eu la force économique de la protéger lors de leurs négociations avec une partie plus forte.

La simple existence de ces protections serait de nature à décourager les parties économiquement plus avantagées (promoteurs, etc.) de tenter d'imposer le bâillon à des citoyens dans le cadre d'un règlement hors cour, puisqu'ils sauront qu'elles auront préalablement à défendre la légitimité d'un tel bâillon devant le Tribunal, qui entendra aussi la *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*. Ces

---

***Protéger la liberté d'expression et de participation aux débats publics***

***Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)  
Comité de restauration de la rivière Etchemin (CRRE)***

protections fourniront aussi une arme aux défenseurs, en amont, les aidant à résister à l'acceptation de telles ententes.

## 10. L'encadrement du droit d'appel

Projet de loi 99 (1 <sup>ère</sup> lecture)	Texte proposé (Les modifications sont soulignées et en caractère gras ou barrées)
	<p><b><u>4.2 Ce code est modifié par l'ajout, après l'article 511, du suivant :</u></b></p> <p><b><u>« 511.1 Le juge qui accorde la permission d'en appeler d'un jugement déclarant une action ou un procédure abusive ou de tout autre jugement interlocutoire se rapportant à une demande relative au caractère abusif d'une action ou d'une procédure peut, s'il l'estime approprié :</u></b></p> <p><b><u>1° assujettir la poursuite de l'appel à certaines conditions ;</u></b></p> <p><b><u>2° requérir des engagements des parties quant à la bonne marche de l'appel ;</u></b></p> <p><b><u>3° suspendre l'instance pour la période qu'il fixe ;</u></b></p> <p><b><u>4° recommander au juge en chef d'ordonner une gestion particulière de l'appel ;</u></b></p> <p><b><u>5° ordonner le versement à une partie d'une provision pour frais dont il fixe le montant et les modalités. La provision est accordée de façon ferme et inconditionnelle, n'étant pas sujette à remboursement selon l'issue de l'appel, sauf si le juge le spécifie au moment de l'octroi.</u></b></p>

---

*Protéger la liberté d'expression et de participation aux débats publics*

*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)  
Comité de restauration de la rivière Etchemin (CRRE)*

## Commentaires

Nous avons proposé, plus haut, d'amender l'article 26 C.p.c., afin que le jugement rejetant une demande en la déclarant abusive ne soit sujet à appel que sur permission.

L'article 511.1 C.p.c. proposé ici permettrait au juge de la Cour d'appel qui accorde une permission d'appel de l'encadrer en lui posant des conditions comparables à celles de l'article 54.4 C.p.c. du projet de loi.

## 11. L'application aux causes pendantes

Projet de loi 99 (1 <sup>ère</sup> lecture)	Texte proposé (Les modifications sont soulignées et en caractère gras ou barrées)
5. La présente loi entre en vigueur le (indiquer ici la date de la sanction de la présente loi).	5. <u>La présente loi s'applique aux causes en cours au moment de son entrée en vigueur.</u>  6. La présente loi entre en vigueur le (indiquer ici la date de la sanction de la présente loi).

### Commentaires

Le projet de loi ne donne pas d'indication claire permettant d'affirmer que les victimes actuelles de poursuites-bâillons pourront se prévaloir des protections offertes par le celui-ci, une fois adopté.

Certes, dans notre droit, les lois de pure procédure s'appliquent aux causes pendantes. La question de savoir si les présentes modifications constituent ou non des règles de pure procédure donnerait toutefois ouverture à des débats judiciaires qui pourraient s'avérer longs et coûteux.

Il serait plus simple pour le législateur d'exprimer dès à présent que sa nouvelle loi s'appliquera aux poursuites abusives déjà en cours et non seulement aux poursuites abusives futures.

## 12. La création d'un *Fonds d'aide*

Nous recommandons la mise en place d'un *Fonds d'aide aux victimes de poursuites-bâillons*, tel que le suggère le *Rapport MacDonald*. Ce *Fonds* serait administré selon des règles comparables au *Fonds d'aide au recours collectifs*, institué par l'article 6 de la *Loi sur le recours collectif* (L.R.Q., c. R-2.1). Les deux *Fonds* pourraient même être fusionnés si le législateur le juge approprié.

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 éventuellement provenir des parties fautives elles-mêmes. En effet, une fois l'abus de procédure reconnu, la partie fautive pourrait fort bien se voir condamnée à verser un montant au *Fonds d'aide*, en plus des dommages-intérêts et dommages-intérêts punitifs auxquels elle pourrait être condamnée en vertu du projet de loi.

Ce *Fonds d'aide* devrait prévoir un mécanisme rapide d'octroi d'une aide financière aux parties poursuivies dès le début d'une poursuite. Il serait réservé aux affaires mettant en cause la liberté d'expression et devrait exclure les cas relatifs aux dossiers quérulents.

La création d'un *Fonds* serait complémentaire à la provision pour frais, d'autant plus que, selon le texte du projet de loi, les conditions d'octroi de cette provision sont extrêmement restrictives et la provision pour frais est à risque de devoir être remboursée (dispositions que nous avons d'ailleurs proposé de modifier aux sections précédentes du présent mémoire).

Plus les conditions d'octroi de la provision pour frais seront restrictives, plus ce *Fonds* sera en effet nécessaire.

### **13. La réflexion à être menée par le Barreau du Québec quant à la déontologie et à la formation des avocats**

Nous sommes déçus que le *Barreau du Québec* n'ait pas joué le rôle de leadership qui lui revenait au présent dossier.

Le *Barreau du Québec* n'a pas su, lors des consultations parlementaires de février 2008, exprimer un appui ferme aux objectifs visés par le législateur de protéger la libre expression et la participation des citoyens lors des débats publics et l'évitement des poursuites et procédures portant atteinte à ce droit.

Si le projet de loi 99 est adopté, nous invitons le gouvernement du Québec à demander au *Barreau du Québec* d'entamer une réflexion sur les aspects déontologiques et les aspects de formation professionnelle que posent pour les avocats leur participation à des poursuites abusives portant atteinte à la libre expression et à la participation des citoyens lors des débats publics, ainsi que la rédaction de mises en demeure à des citoyens visant à porter atteinte à de tels droits.

Certes l'avocat est le représentant de son client, mais il est également un officier public devant se comporter avec modération et dignité en coopérant pour assurer la bonne administration de la justice et évitant l'abus de procédure.

Nous croyons donc qu'une réflexion interne serait appropriée de la part du *Barreau du Québec* dans le cadre de l'adoption de la nouvelle loi, afin que celui-ci puisse déterminer la manière de mieux transmettre les valeurs énoncées à cette loi, tant dans le cadre déontologique que dans celui de la formation des futurs avocats.

## 14. Une campagne d'information du gouvernement

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 le présent projet de loi et ses objectifs.

Cette campagne pourrait éventuellement être confiée à la *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*.

## 15. L'évaluation des résultats

Il est difficile d'évaluer d'avance si toutes les dispositions qui seront adoptées dans le 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 à l'occasion afin de lui permettre de mieux atteindre les objectifs visés.

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.

---