

Assemblée nationale du Québec

Commission des institutions

**Consultation générale et auditions publiques portant sur les documents intitulés :
« Rapport d'évaluation de la Loi portant réforme du Code de procédure civile » et
« Les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique – les poursuites
bâillons (SLAPP) »**

***Protéger
le droit de participation du public***

Mémoire

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

Version finale

Le 1^{er} février 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*.

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^{ième} 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 km².

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.

PRÉSENTATION ET REMERCIEMENTS

Le présent mémoire est constitué de trois parties distinctes. Une numérotation des paragraphes commune aux trois parties du mémoire permet de faciliter la référence.

Dans une première partie, Monsieur André Bélisle, représentant de l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et du Comité de restauration de la rivière Etchemin (CRRE) présente la situation de poursuites actuelles ou récentes logées contre des citoyens ou des organismes voués à la défense d'intérêts publics. Dans une seconde partie, Monsieur Normand Landry traite des enjeux sociaux et politiques des poursuites stratégiques contre la mobilisation publique. Enfin, dans une troisième partie, M^e Dominique Neuman, Procureur de l'AQLPA et du CRRE, formule des recommandations législatives et administratives à la Commission parlementaire.

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 d'environnement depuis 27 ans.

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^e 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).

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^e Dominique Neuman et Monsieur André Bélisle.

Ils tiennent également à remercier Monsieur Mathieu Castonguay, Madame Dominique Lamarre, Madame Jocelyne Lachapelle et Madame Lorraine Lachapelle pour leur contribution importante à la conception et à la révision de ce mémoire.

Les auteurs de chacune des trois parties du mémoire peuvent être rejoints aux coordonnées suivantes:

M. André Bélisle

*andre.belisle@aqlpa.com
téléphone : (418) 642-1322
télécopie : (418) 642-1323*

M. Normand Landry

*normand.landry@mail.mcgill.ca
Téléphone : (514) 495-9929*

M^e Dominique Neuman

*energie@mmlink.net
téléphone : (514) 849-4007*

RÉSUMÉ DU MÉMOIRE

1 - LE QUÉBEC À L'HEURE DES POURSUITES BÂILLONS

Par André Bélisle (AQLPA et CRRE)

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 27 ans.

Préambule

1.1 - La société québécoise, depuis de nombreuses années, valorise l'implication des citoyens dans la vie publique.

Elle valorise cette implication, non seulement pendant la durée du processus électoral, mais de façon continue, en permettant à la population d'être informée et d'exprimer son opinion sur les différents enjeux affectant la vie collective.

1.2 - De nombreuses lois permettent à la population d'être consultée et donc d'influencer les orientations de développement prévues par les différentes autorités en regard des nombreux projets de développement susceptibles d'affecter les milieux naturels et humains.

Ces consultations se tiennent parfois au niveau municipal, parfois au niveau des instances chargées de surveiller les secteurs agricoles ou énergétiques ou la protection de l'environnement.

1.3 - Les citoyens peuvent également être appelés, dans certains cas, à communiquer leurs représentations directement à leurs élus, aux différents niveaux de gouvernement et d'administration, ou à les faire connaître publiquement par les médias ou parfois les tribunaux.

1.4 - Or, au cours des dernières années au Québec, il a été constaté que le recours accru au processus judiciaire par certaines entreprises pouvait museler le droit de parole de ceux qui veulent s'exprimer publiquement lorsqu'un enjeu, souvent d'ordre environnemental, a été constaté. Les organismes à but non lucratif et les individus peuvent ainsi se trouver menacés de ne plus pouvoir participer à la vie publique du Québec, malgré le *service à la collectivité* que leur participation souvent représente. Nous avons identifié six cas qui nous apparaissent comme des exemples de poursuites bâillonnantes apparus au cours des trois dernières années et présenterons également brièvement trois cas datant des années 1990. Une recherche plus exhaustive serait à même d'illustrer d'autres cas similaires.

1.5 - Plusieurs observateurs réputés pour leur expertise dans le domaine juridique, et notamment M^e Julius Grey, avocat reconnu dans le domaine de la défense des droits fondamentaux, M^e Michel Bélanger, avocat spécialisé dans le domaine de l'environnement, ainsi que M^e Roderick Macdonald, professeur de droit et titulaire de la chaire de droit de l'Université McGill, reconnaissent le besoin d'une législation québécoise restreignant les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique (SLAPP) et autres détournements de l'autorité judiciaire de ses fonctions.

Le manque de ressources du Ministère du développement durable, de l'Environnement et des Parcs, un constat du Vérificateur général du Québec, des fonctionnaires du MDDEP et de la Cour supérieure

1.6 - Il nous apparaît que l'incapacité du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) d'agir efficacement et promptement pour protéger l'environnement et faire appliquer les lois dont il a la responsabilité est l'une des causes de la recrudescence des poursuites abusives en matière environnementale au

Protéger le droit de participation du public

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

Québec. Notre expérience, ainsi que celles des gens et des groupes avec qui nous en avons discuté, conduisent à cette conclusion.

1.7 - Nous partageons la conclusion du Vérificateur général du Québec qui, dans son Rapport à l'Assemblée Nationale de décembre 2006, soutient clairement que le MDDEP est dépassé par les événements. Cela se voit plus particulièrement dans le domaine du contrôle et du suivi des sites d'enfouissement.

1.8 - Le Vérificateur général du Québec, appuyé en cela par des fonctionnaires du MDDEP responsables de l'analyse des projets nécessitant une demande de certificats d'autorisation, souligne que ce ministère ne dispose ni des moyens financiers, ni des ressources humaines, ni même d'un appui réel du gouvernement pour assurer la protection de l'environnement et l'application des lois et règlements environnementaux au Québec. On note que des pollueurs s'en tirent faute de personnel, Québec n'ayant pas rempli son engagement d'ajouter le nombre d'inspecteurs environnementaux requis pour combler cette carence. Le MDDEP s'est de plus récemment départi d'une part importante de ses obligations en terme d'application de la loi en les transférant à des municipalités qui, dans la majorité des cas, ne disposent ni des compétences, ni des ressources humaines, ni des moyens financiers nécessaires pour effectuer ce travail.

1.9 - Dans notre propre dossier, l'Honorable juge Bernard Godbout de la Cour supérieure du Québec, dans son jugement du 21 juillet 2006, critiquait lui-même l'insuffisance des ressources du MDDEP en ces termes :

Lorsqu'elle signifie sa requête introductive d'instance, l'AQLPA¹ est justifiée de s'inquiéter de ce qu'elle constate, d'autant plus que selon le témoignage de son président, monsieur André Bélisle, il semble alors difficile, voire même impossible, d'obtenir des réponses aux préoccupations soulevées et aux questions posées.

Les demandeurs, plus particulièrement l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA), sans s'objecter irrémédiablement à la réalisation de ce projet qui de fait sert la cause environnementale, soutiennent toutefois que depuis le début des travaux de construction les défenderesses, AIM, la Ville (Lévis) et le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, n'ont pas respecté la réglementation municipale et la législation portant sur la protection de l'environnement.

Une injonction provisoire prononcée le 8 juillet 2005 par l'honorable Jacques Blanchard de notre Cour a été renouvelée depuis sous forme d'ordonnance de sauvegarde, qui est toujours en vigueur.

On constate certaines contraventions qui sont énoncées ainsi dans un avis d'infraction transmis à AIM le 11 juillet 2005 :

- *Avoir entrepris l'exploitation d'un procédé industriel sans avoir préalablement obtenu un certificat d'autorisation (art. 22 de la Loi) ;*
- *Avoir effectué des travaux dans un cours d'eau sans avoir préalablement obtenu un certificat d'autorisation (art. 22 de la Loi) ;*
- *Avoir déposé des matières résiduelles dans un lieu d'élimination non autorisé (art. 66 de la Loi)*

¹ Pour fin de simplification dans le texte du jugement du 21 juillet 2006 de l'Honorable Bernard Godbout, le rédacteur a choisi de résumer la liste des demandeurs à AQLPA, mais celle-ci comprend également le Comité de restauration de la rivière Etchemin, le CRRE.

Protéger le droit de participation du public

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

- *Avoir utilisé pour fins de construction un terrain qui a été utilisé comme lieu d'élimination de matières résiduelles sans avoir préalablement obtenu la permission écrite du Ministère (art. 65 de la Loi)*

La preuve démontre de façon non équivoque que la démarche adoptée par AIM, la Ville de Lévis et le ministère (MDDEP) fait en sorte qu'à tout moment l'on doit compléter ou corriger une situation.

1.10 - Ce jugement a, depuis, fait l'objet d'un appel suivi d'un règlement hors cour.

Quand la loi devient un piège pour l'honnête citoyen

1.11 - La protection et le respect de l'environnement constituent des priorités clairement exprimées par la population. Les gens sont en droit de demander à ce que la protection des boisées et des forêts, des lacs et des rivières, des espèces fauniques et floristiques, de la qualité de l'air et de l'eau soit assurée. Le MDDEP a la responsabilité d'assurer un contrôle et un suivi des dossiers environnementaux et de voir à l'application, donc au respect, de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

1.12 - Au Québec, les articles 19.1, 19.2, 19.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* reconnaissent à toute personne le droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, lui permettant de s'adresser à un juge de la Cour supérieure pour empêcher tout acte ou toute opération qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte à l'exercice de ce droit.

1.13 - Les problématiques liées à l'application des lois et règlements environnementaux décrites précédemment rendent toutefois illusoire le droit des citoyens à la qualité de leur environnement. Les exemples d'incapacité d'action prompte et efficace du MDDEP sont nombreux et souvent dramatiques, touchant à la gestion des forêts, des algues bleues et des rejets polluants ayant des impacts sur la santé publique. Tous ces exemples contribuent à rendre les gens davantage vigilants en matière environnementale.

Le manque de fermeté du MDDEP encourage la population à investir l'option juridique qui lui est offerte par la loi. Ce recours des citoyens aux tribunaux pour faire appliquer les lois et règlements que le MDDEP néglige de faire respecter devient toutefois lui-même risqué et peut constituer un piège dangereux pour des acteurs somme toute démunis de protections face aux poursuites bâillons.

1.14 - D'un côté, les industriels, les développeurs immobiliers et les promoteurs de projets divers, plus impatients les uns que les autres de voir se réaliser leurs projets, se butent à une administration lourde, lente, mauvaise conseillère et inefficace, pouvant même leur révoquer des autorisations émises par erreur (voir l'affaire des *Forces Motrices Batiscan*, [2004] R.J.Q. 40 (C.A.)).

Il arrive même que l'administration soit tout simplement incapable de répondre aux questions soulevées par un projet donné. Par exemple, dans notre dossier avec AIM, le MDDEP n'a jamais procédé à la caractérisation des sols comme il s'y était engagé depuis 1998. Celui-ci ne connaissait donc pas l'existence de certains dépôts de cendres provenant de l'incinérateur municipal qui furent découverts accidentellement lors des travaux entrepris par AIM. Cela a potentiellement causé un préjudice à l'environnement, en plus de constituer une infraction à la *Loi*. Le MDDEP, dans ces circonstances, n'a pas su informer AIM des contraintes liées à la condition réelle du terrain malgré l'état d'alerte soulevé par l'injonction obtenue par nos organismes.

Face aux carences du MDDEP, certains promoteurs iront jusqu'à enfreindre la loi et entreprendre la construction ou la mise en œuvre de leur projet sans avoir satisfait aux exigences réglementaires ou avoir obtenu au préalable les certificats d'autorisations et permis nécessaires au sens de la loi.

1.15 - Dans ces conditions, il arrive que des citoyens et groupes environnementaux se présentent comme les derniers remparts sécuritaires face à un promoteur pressé ou négligent. Ces citoyens et groupes n'auront toutefois guère de protection juridique efficace si le promoteur choisit d'entreprendre contre eux des recours judiciaires abusifs destinés à retreindre leur mobilisation publique. La situation s'est d'ailleurs dégradée depuis que le gouvernement du Québec a aboli le financement de base du *Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE)* dont l'expertise juridique en matière environnementale est pourtant reconnue. Le mandat du CQDE consiste justement à conseiller et à aider la population et les divers groupes intéressés aux questions environnementales dans leurs démarches. L'AQLPA et le CRRE ont d'ailleurs tenté en vain d'obtenir des services du CQDE, celui-ci ayant malheureusement dû fermer son bureau.

1.16 - Du côté des promoteurs, la tentation de faire taire leurs détracteurs sera très forte. Le recours aux tribunaux est maintenant implanté au Québec pour intimider ou bâillonner les citoyens exerçant leur droit de parole, leur droit de participation aux débats publics ou leur droit à l'environnement reconnu par la Loi.

C'est ce recours abusif aux tribunaux qu'il y a maintenant lieu de décourager, en procédant à des réformes législatives, suite aux constatations et recommandations du Comité d'experts présidé par M^c Roderick Macdonald.

1.17 - En regard à notre cas, nous avons agi suite à ce qui nous apparaissait être une pollution environnementale injustifiée et des infractions à la loi. Nous avons d'abord demandé l'intervention du MDDEP, qui n'a malheureusement pas su agir promptement et avec suffisamment de fermeté. Notre action a également été entreprise suite à la constatation que l'analyse du projet de la compagnie AIM par le MDDEP était déficiente. Nous avons donc saisi la cour légitimement et dans l'exercice de notre droit.

C'est suite à notre demande de procéder à la caractérisation des sols de cet ancien « dépotoir » reconnu pour ses problèmes environnementaux que nous avons reçu une poursuite de 5 millions de dollars de la part de la compagnie.

Finalement, après deux ans et demi de procédures judiciaires particulièrement lourdes, coûteuses et éprouvantes, une entente hors cour est intervenue, mettant un terme à ce litige après une injonction reconduite à plusieurs reprises et après la décontamination du terrain par la compagnie. Cette poursuite a eu des effets néfastes pour les organismes et personnes poursuivis, en plus de coûter une fortune aux organismes à but non lucratif et individus ciblés. Nos organismes ont été menacés de disparaître à cause du manque de fonds occasionné par cette poursuite.

Des mesures doivent être rapidement prises pour modifier la loi et protéger la participation publique des groupes et individus.

1.18 - Il est également nécessaire que le gouvernement du Québec fournisse au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) des moyens financiers substantiellement accrus pour lui permettre de bien faire son travail et lui assure l'autorité nécessaire pour faire respecter les lois sous sa responsabilité. Il est nécessaire que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs soit tenu de répondre et de donner suite prestement et publiquement aux plaintes et infractions qui sont portées à sa connaissance.

Il est également nécessaire que le gouvernement reconnaisse la nécessité des services du Centre québécois du droit de l'environnement et en assure le bon fonctionnement par un financement de base adéquat.

LES ENJEUX SOCIAUX ET POLITIQUES DES POURSUITES STRATÉGIQUES CONTRE LA MOBILISATION PUBLIQUE

Par
Normand Landry

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.

2.1 - Nous ne pouvons insister suffisamment sur la nécessité d'aborder la problématique de la poursuite bâillon sous l'optique de ses conséquences sociales et politiques. Il importe donc de s'éloigner quelque peu d'une réflexion strictement ancrée sur les *intentions* de ces poursuites abusives (ce qui est courant en droit) pour se concentrer sur les *conséquences* de ces dernières sur l'organisation des systèmes sociaux, politiques et judiciaires québécois.

2.2 - Bien qu'elle ne s'y limite pas, la littérature existante sur les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique focalise principalement sur les dimensions juridiques de telles actions judiciaires. Cela demeure nécessaire bien qu'insuffisant. De réels et sévères enjeux sociaux et politiques sont directement imputables à l'instrumentalisation stratégique et abusive du processus et des finalités judiciaires. Parmi les impacts de telles poursuites, nous retrouvons :

- La capacité de celles-ci de museler l'opinion publique et de limiter la participation citoyenne à la discussion des affaires publiques.
- Des restrictions sévères, *de facto*, et nonobstant les protections juridiques, à la liberté d'expression des citoyens et des groupes visés par de telles poursuites.
- Des dommages personnels, émotifs et financiers considérables subis par les victimes de SLAPP.
- Des dommages indirects subis par les témoins et proches des victimes d'une SLAPP.
- Une tendance à la dépolitisation progressive des actions des promoteurs (publics ou privés) marquée par le retrait de leurs activités à l'abri du regard public et la prudence excessive dans l'action sociale dirigée contre ces promoteurs.
- L'inversion des rapports offensifs et défensifs entre agents questionnés et citoyens poursuivis.
- La perte de confiance citoyenne en l'accès, l'impartialité et l'efficacité du système judiciaire.

SLAPP et participation citoyenne : bâillon et censure

2.3 - Les poursuites abusives cherchent et conduisent au musellement des communautés, groupes et associations contestant, opposant ou questionnant les agissements d'un agent privé ou public. Ce phénomène est qualifié par la littérature anglophone de « chilling effect »². Cet impact restrictif sur la participation publique est double. Il

² Voir **George W. PRING et Penelope CANAN**, *SLAPPS: Getting Sued for Speaking Out*. Philadelphia; Temple University Press, 1996.

concerne, en premier lieu, les individus ciblés par les poursuites abusives. Les victimes de telles poursuites se retrouvent « dévastées, dépolitisées, et découragées à s'exprimer »³. Cela s'explique par l'imposition d'un stress prolongé et d'un risque – notamment financier – considérable pour ces dernières :

*This chilling effect comes from both the confusion about being thrown into a foreign system and from the financial threats to defendants. When a case is begun there are endless phone calls and meetings as defendants scramble to try to understand the legal claims made against them. The sums of money involved are truly scary for many people who risk losing houses and life savings, sometimes over fairly trivial allegations or complaints about perhaps one sentence out of countless statements made in the course of a campaign.*⁴

2.4 - La poursuite bâillon, bien qu'elle ne vise fréquemment qu'un nombre somme toute limité d'individus et/ou d'organisations, a pour effet de contraindre, pervertir et limiter sérieusement le débat public plus largement en poussant au silence les communautés dans lesquelles sont inscrites ses victimes. Le processus d'intimidation judiciaire pousse des communautés entières dans des dynamiques d'autocensure sociale et politique. Les exemples québécois en la matière ne manquent pas. Les communautés dans lesquelles sont inscrits des citoyens victimes de poursuites bâillons apprennent rapidement à se murer dans le silence afin d'éviter des répercussions similaires.⁵ Cette conséquence de la poursuite abusive est éminemment politique :

*The conceptual thread that binds [SLAPPs] is that they are suits without substantial merit that are brought by private interests to stop citizens from exercising their political rights or to punish them for having done so. SLAPP suits function by forcing the target into the judicial arena where the SLAPP filer foists upon the target the expenses of a defense. The longer the litigation can be stretched out, the more litigation can be churned, the greater the expense that is inflicted, the closer the SLAPP filer moves to success... The ripple effect of such suits in our society is enormous. Persons who have been outspoken on issues of public importance targeted in such suits or who have witnessed such suits will often choose in the future to stay silent.*⁶

2.5 - La pratique démocratique contemporaine ne peut se penser sans la notion de sphère publique, comprise comme un lieu de débats ouvert et institutionnalisé (donc *protégé*) dans lequel des personnes privées entrent librement en discussion sur des affaires d'intérêt public et commun.⁷ Le concept de sphère publique renvoie à l'idée d'un espace libre de relations discursives à la fois distinct de l'État et du domaine marchand dans lequel la communication libre et l'échange rationnel constituent les moteurs d'une délibération publique sur des sujets d'intérêts communs. Cette sphère de discussion doit permettre l'émergence et la diffusion d'un dialogue critique sur la vie sociale et politique. Cette discussion ne peut prendre place que si celle-ci est tenue dans un cadre assurant la

³ *Ibid*, page ix.

⁴ **Greg OGLE**, *Gunning for Change: The Need for Public Participation Law Reform*, 2005. http://www.wilderness.org.au/pdf/Gunning_for_Change_web.pdf

⁵ Voir : **SOCIÉTÉ RADIO-CANADA**, « Faire taire les citoyens à n'importe quel prix ? », *La Facture*, 3 octobre 2006. http://www.radio-canada.ca/actualite/v2/lafacture/niveau2_11055.shtml#. Ce reportage est éloquent en la matière. Aucun des citoyens rencontrés de la localité de Lévis, où des poursuites abusives ont été intentées contre des citoyens, n'a voulu s'adresser à l'équipe de *La Facture*. Des situations similaires ont été mises en évidence par le reportage dans différentes localités québécoises.

⁶ *Gordon v. Marrone*, (1992) 590 N.Y.S. (2d) 649, 656. Cité par **Susan LOTT**, *Corporate Retaliation Against Consumers: The Status of Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPPs) in Canada*, Public Interest Advocacy Centre (PIAC), 2004. <http://www.piac.ca/files/slapps.pdf>

⁷ **Jürgen HABERMAS**, *L'espace public: Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Édition Payot, 1978.

Protéger le droit de participation du public

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

sécurité et l'intégrité (physique et juridique) de ceux qui la font vivre. Le droit de participation aux affaires publiques ne peut s'exprimer concrètement que lorsque les citoyens sont à même de se réunir « d'une manière non restreinte, c'est-à-dire avec la garantie de liberté d'assemblée et d'association et la liberté d'exprimer et de publier leurs opinions sur des sujets d'intérêt général ». ⁸

2.6 - Les SLAPP se présentent ainsi comme des entreprises de contournement des protections et libertés accordées aux citoyens de participer à la vie démocratique de leurs communautés.

Domages et réparation

2.7 - Les dommages moraux, personnels, émotifs et financiers subis par les victimes de SLAPP sont sévères, et se traduisent par l'imposition d'un stress prolongé, un risque d'effondrement psychologique, le développement de relations familiales et communautaires tendues, ainsi que des pertes financières considérables. Les sévices encourus par les victimes de SLAPP dépassent ainsi largement le simple domaine du financier et comprennent des dommages sociaux, psychologiques et émotifs importants :

That their resources for combat may have been depleted in the juridical battle is one of the potential risks associated with SLAPPs. Others include the costs of lawsuit defense, the personal costs of psychological trauma and of undermined belief in political participation, the social costs of any ripple effect on other citizens' political involvement, and the diversion of resource from the original issue in dispute. ⁹

2.8 - Le rapport Macdonald est clair sur ce point : les victimes de SLAPP ne recouvrent généralement qu'une faible proportion des frais judiciaires encourus et ne se font que rarement attribuer des montants en domage et intérêts punitifs exemplaires (voir Chapitre 6.5 du rapport). Cela suppose qu'un jugement favorable envers le défendeur n'est généralement pas accompagné d'un règlement conduisant à une réparation pleine et entière des dommages encourus par ce dernier. Ce point est important; *une décision de justice favorable au défendeur ne s'accompagne généralement pas, à l'heure actuelle, d'une compensation financière devant, somme toute, réparer le tort qui lui a été causé.* Les pertes financières encourues par les coûts associés à la défense ainsi que les dommages émotifs et moraux risquent ainsi de n'être jamais recouverts. Cela signifie que la partie défenderesse, positionnée ici en tant que victime d'abus judiciaire, est systématiquement perdante à la fois financièrement et moralement. La poursuite stratégique contre la mobilisation publique demeure, pas définition, une tactique politique ; l'objectif n'est pas d'obtenir gain de cause sur le fond mais de forcer au silence un ou des adversaires. Le processus intenté ne repose donc pas sur le droit mais sur le détournement des finalités de l'institution judiciaire. L'absence actuelle de mécanismes de réparation efficaces et dissuasifs vient donc, dans la pratique, consacrer cette pratique comme un puissant moteur de dissuasion à la participation au débat public et menace à la fois la vitalité et la qualité des discussions publiques.

2.9 - Les dommages indirects subis par les proches et communautés des victimes de SLAPP sont également nombreux, sévères, et difficilement réparables. Parmi ceux-ci, nous retrouvons un stress intense et prolongé, l'instauration d'un sentiment de peur et d'insécurité (notamment financière) ainsi qu'une perte de liberté d'expression et une restriction à la participation publique. ¹⁰ Les dommages indirects subis par les proches des victimes de SLAPP

⁸ **Jürgen HABERMAS**, « *The Public sphere: An Encyclopedia Article* ». (1974) 3 *New German Critique* 49-55, p. 49. Traduction libre.

⁹ **Penelope CANAN et George W. PRING**, « *Strategic Lawsuits Against Public Participation* », (1988) 35 (5) *Social Problems* 515.

¹⁰ **George W. PRING et Penelope CANAN**, *SLAPPS: Getting Sued for Speaking Out*. Philadelphia; Temple University Press, 1996.

se présentent comme des éléments affectant profondément leurs vies familiales et communautaires et demeurent de puissants incitatifs à se retirer des débats publics en cours ou à venir.

Vers une dépolitisation progressive des projets de développement soumis à la consultation publique

2.10 - Bien qu'il ne s'agisse pas d'une stratégie exclusive aux sociétés commerciales, l'instrumentation abusive par ces dernières du processus judiciaire est particulièrement problématique. Celle-ci soulève notamment les points suivants :

- Les disparités souvent considérables de fortune et de ressource entre citoyens et sociétés commerciales se traduisent en inégalité juridique et en arme politique.
- La poursuite abusive peut, et sert fréquemment, à sortir le litige en question de l'arène politique (donc publique) pour le confiner dans l'arène juridique privée.
- Elle inverse un rapport de force entre promoteurs (publics ou privés) et citoyens participant au débat public et inscrit ces derniers dans une position défensive en tant qu'accusés.
- Ces éléments risquent de conduire à une dépolitisation progressive des actions des promoteurs, à un arrêt ou à une frilosité excessive de la part des citoyens de questionner de manière publique les agissements des promoteurs.

2.11 - Les inégalités de ressources financières et juridiques entre promoteurs et citoyens participant au débat public se traduisent en rapports de force judiciaire inégaux ayant de profondes implications politiques. La participation citoyenne au débat public relève à la fois d'un droit et d'une responsabilité sociale; le caractère *public* de la participation citoyenne est à être opposé au caractère *privé* des poursuites abusives :

SLAPPs, by definition, imperil important public rights central to the functioning of our democratic system. That they are typically undermined in the context of what is commonly regarded as "private" litigation does not affect their public character. While the source of the harm may be "private", the harm itself is visited directly on the democratic process and, in this sense, is decidedly "public".¹¹

2.12 - L'inversion du rapport de force entre citoyens et les promoteurs dont les activités sont questionnées est un élément important. En cantonnant les citoyens dans le rôle d'accusés, la SLAPP opère un double mouvement de *transfert* et de *conversion* du fardeau de la preuve. Le mouvement de transfert effectué consiste en le retrait de l'arène politique de l'objet du litige et son confinement dans l'arène juridique. Ce transfert s'accompagne d'un retournement de situation pour l'instigateur de la poursuite, qui passe d'une position politiquement défensive à une position juridiquement offensive :

A SLAPP gives its filer an opportunity to regain the upper hand in a dispute which it is losing in the political arena. It can also recast the terms of the dispute. Whereas in the political real the filer is typically on the defensive, in the legal realm the filer can go on the offensive, putting the targets' actions under scrutiny.¹²

¹¹ **Chris TOLLEFSON**, « *Strategic Lawsuits Against Public Participation: Developing a Canadian Response* », (1994) 73 (2) *Canadian Bar Review* 200-233.

¹² *Ibid*, p. 207.

Protéger le droit de participation du public

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

2.13 - L'instigateur de la SLAPP convertit ainsi un litige essentiellement politique, donc d'intérêt public (soit la démonstration du caractère acceptable et désirable de ses projets ou activités pour les parties concernées), en conflit opposant des justifiables privés. Nous assistons ici à un processus de *privatisation juridique* des débats publics. *Cette conversion éloigne le débat de l'objet initial du litige pour recentrer celui-ci sur le conflit juridique opposant des parties privées.*

Une menace aux institutions démocratiques et à l'intégrité du système judiciaire

2.14 - La poursuite bâillon fait de l'institution judiciaire un outil politique mobilisable par des intérêts économiques et institutionnels jouissant d'ores et déjà de positions privilégiées dans l'arène politique. Ce faisant, celle-ci se présente comme une menace à l'intégrité de l'institution judiciaire et entraîne une perte de confiance de la part des citoyens en l'accessibilité, l'impartialité et l'efficacité de ce système.

2.15 - Le système démocratique du Québec repose sur un certain nombre de piliers institutionnels et politiques. Parmi ceux-ci, nous retrouvons l'État de droit, la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, et l'impartialité du système judiciaire. La poursuite stratégique remet en question ce dernier élément en réinsérant des inégalités sociales et économiques dans un processus judiciaire devant formellement les suspendre.

2.16 - Notre système social et politique ne saurait fonctionner sans un corps public libre et informé, apte à prendre des décisions éclairées et accordant une légitimité aux institutions encadrant la vie collective. Le phénomène de la SLAPP se présente comme une importante restriction au droit d'être informé en appauvrissant à la fois l'étendue et la qualité du débat public. Une telle dégradation affaiblit la vitalité démocratique de la société québécoise. Les organisations citoyennes remplissent en effet des fonctions fondamentales de vigile, d'éducation et d'information publique devant être comprises comme autant de *services publics rendus à la collectivité*. Se faisant, il est normal et courant que ces organisations heurtent un certain nombre d'intérêts dans le respect de la loi et de la bonne conduite du débat public. La pénalisation judiciaire de ces activités ne saurait être permise dans une société qui se dit ouverte, inclusive et plurielle.

LES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES ET ADMINISTRATIVES RECOMMANDÉES

Par
M^e Dominique Neuman
Procureur de l'AQLPA et du CRRE

M^e 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).

Des mécanismes permettant l'interruption rapide des poursuites manifestement abusives

3.1 - Le Rapport sur les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique (Rapport Macdonald) préconise en premier lieu de modifier les articles 75.1 et 165 du Code de procédure civile de manière à ajouter aux motifs qui y sont déjà prévus le droit au rejet des procédures vexatoires, excessives ou qui constituent un détournement des finalités de la fonction judiciaire. Nous sommes en accord avec ces premières recommandations.

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

3.2 - Nous sommes toutefois fort conscients que les articles 75.1 et 165 *C.p.c.* ne permettront que l'interruption des poursuites dont l'abus est le plus manifeste. Le Comité Macdonald le souligne à juste titre. En raison du souci des Tribunaux d'éviter de brimer les droits des parties à s'adresser à la justice, il est probable que bon nombre de poursuites abusives ne pourront pas être rejetées préliminairement en vertu de ces articles.

3.3 - Il devient alors nécessaire de renforcer les pouvoirs préliminaires des juges leur permettant de gérer les causes et d'éviter les excès procéduraux, afin de permettre un traitement plus rapide et moins coûteux des poursuites qui semblent abusives, mais dont l'abus n'est pas suffisamment manifeste pour permettre leur rejet préliminaire.

Suivant les articles 2, 4.1, 4.2 et 46 du Code de procédure civile, le tribunal dispose déjà d'un pouvoir général lui permettant de veiller au bon déroulement de l'instance et d'intervenir pour en assurer la saine gestion. Ces articles codifient l'obligation des parties d'agir de bonne foi et, notamment, de ne pas agir en vue de nuire à autrui ou d'une manière excessive ou déraisonnable, en s'assurant 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.

Bien que ces articles aient été considérés comme des principes directeurs du Code de procédure civile, ils restent largement sous-utilisés, ce que déplorent tant le Rapport MacDonald que le Rapport de 2006 d'évaluation de la réforme du Code de procédure civile. Tant les juges que les représentants du Barreau 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.

3.4 - Nous proposons de renforcer ces articles, afin que le pouvoir de gestion des causes par les juges puisse mieux être utilisé pour accomplir le vœu du législateur d'éviter le détournement des finalités de la fonction judiciaire.

À l'instar du Rapport d'évaluation de 2006 de la réforme du Code de procédure civile, nous recommandons que les pouvoirs de gestion des causes des juges soient renforcés. Nous recommandons de préciser que ces pouvoirs

Protéger le droit de participation du public

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

pourraient permettre au juge de réduire les étapes procédurales préalables à l'audience au mérite (mais sans réduire toutefois "les moyens de preuve", comme l'évoque le Rapport, à tort selon nous). Dans cette perspective, nous proposons de permettre au juge d'imposer notamment que la preuve soit déposée sous forme d'affidavits, que les plaidoiries soient présentées par écrit, que les étapes procédurales soient réduites ou simplifiées ainsi que toute autre mesure visant à réduire les coûts et les délais de la cause. Ceci rejoint la formule de requête pour jugement sommaire, disponible en Ontario, et relatée au Rapport Macdonald.

Nous appuyons également la recommandation du Rapport Macdonald suggérant, en cas de poursuite bâillon, que le juge puisse utiliser ses pouvoirs généraux pour imposer le versement d'une provision pour frais au défendeur.

Un désincitatif aux poursuites abusives

3.5 - L'article 75.2 *C.p.c.* actuel permet déjà de condamner à des dommages l'auteur d'une procédure rejetée car abusive. Le langage de cet article doit toutefois être ajusté afin de bien s'appliquer à l'ensemble des cas où une poursuite serait préliminairement rejetée selon l'article 75.1 *C.p.c.*, suite aux modifications que nous proposons, dans la foulée du Rapport Macdonald.

Nous proposons également d'ajouter, après l'article 165 *C.p.c.*, une disposition identique à l'article 75.2 *C.p.c.* permettant de condamner à des dommages l'auteur d'une procédure rejetée car abusive suivant l'article 165 *C.p.c.*

3.6 - L'article 477 *C.p.c.* (qui couvre l'octroi des frais après que la cause se soit rendu à procès et à jugement au mérite) doit également être adapté aux dispositions des articles 4.1, 4.2 et 75.2 *C.p.c.*

Cet article 477 *C.p.c.* permet déjà au tribunal de mitiger les dépens qui sont octroyés à la partie gagnante si ces frais sont déraisonnables ou s'il y a eu excès de sa part. L'article 477 *C.p.c.* présente toutefois une anomalie : la description de l'excès procédural à l'article 477 *C.p.c.* n'est pas la même qu'aux articles 4.1 et 4.2 *C.p.c.*, malgré que ces derniers articles soient censés énoncer les principes directeurs au sujet de la raisonnable ou de l'excès des procédures eu égard à leurs coûts (donc le même sujet que ce qui est couvert par l'article 477 *C.p.c.*). Nous proposons donc de modifier la formulation de l'article 477 *C.p.c.* de manière à ce qu'il concorde avec les articles 4.1 et 4.2 *C.p.c.*

Parallèlement à la mitigation des frais, il y a aussi lieu de conférer au tribunal le pouvoir d'accroître les frais, afin d'y inclure des frais extra-judiciaires et des dommages, ceci afin de permettre d'indemniser pleinement le défendeur victime d'une poursuite abusive qui aura été rejetée après audience et jugement au mérite. Il y a lieu de faciliter l'exercice de ce droit du défendeur à l'intérieur de la même instance que la procédure jugée abusive, donc sans requérir qu'il loge une poursuite distincte (ce qui serait de nature à accroître les frais du défendeur plutôt que de les réduire, comme le Rapport Macdonald le souligne). L'article 75.2 *C.p.c.* permet déjà ces possibilités lorsqu'une poursuite est rejetée préliminairement, mais pas l'article 477 *C.p.c.*, qui s'applique lorsqu'une poursuite jugée abusive est rejetée après procès. Il y a donc lieu d'harmoniser l'article 477 *C.p.c.* à l'article 75.2 *C.p.c.*

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

3.7 - Les règlements hors-cour bâillon peuvent poser un problème similaire à celui des poursuites bâillons.

Il est en effet déjà arrivé que des citoyens soient contraints, pour des raisons économiques, à se désister de recours environnementaux ou d'intérêt public devenus trop coûteux pour eux et, ce faisant, soient économiquement contraints à renoncer, non seulement à leur droit de poursuite judiciaire, mais également à leur droit de parole public futur à l'encontre d'un projet d'investissement ou de sa légalité, et donc à leur droit de s'opposer publiquement, même de façon non judiciaire, à ce projet.

3.8 - 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.

La liberté d'expression est un droit fondamental reconnu tant par la Charte québécoise des droits et libertés de la personne (art. 3) que par la Charte canadienne des droits et libertés (art. 2). Le droit des citoyens de participer aux affaires publiques est quant à lui reconnu par de nombreuses lois environnementales, municipales et autres, qui favorisent la participation du public. La Commission Macdonald a elle-même estimé que ce droit constituait une composante implicite de la liberté d'expression au Québec.

3.9 - Il existe un moyen simple par lequel l'Assemblée Nationale pourrait protéger les citoyens contre des renonciations à de tels droits fondamentaux.

Il s'agit d'énoncer législativement que, dans toute déclaration de règlement hors cour ou entente de désistement sans frais, toute clause de renonciation à la liberté d'expression ou au droit de participer aux affaires publiques est nulle sauf si elle a été approuvée par jugement motivé du Tribunal déjà saisi de la cause. A cette occasion, ce Tribunal aurait le droit de s'enquérir 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 cette protection pourrait même 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 sauraient qu'ils 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. Les juges imposeront probablement des limites très sévères aux circonstances où un tel bâillon serait permis, par exemple dans les seuls cas clairs où la protection de la vie privée ou la protection contre la diffamation seraient des enjeux. Dans les autres cas, les Tribunaux auront tendance à donner priorité aux valeurs de liberté reconnues par nos Chartes et de nombreuses lois.

Nous recommandons donc l'ajout au Code de procédure civile d'un article 476.1 *C.p.c.* à cet effet.

Le cadre législatif d'adoption des présentes mesures

3.10 - Nous recommandons que les mesures législatives proposées au présent chapitre soient incluses dans une loi unique, dont le titre pourrait être Loi visant à protéger le droit à la liberté d'expression et à la participation aux affaires publiques et à éviter le détournement des finalités de la fonction judiciaire.

Comme le suggère le Rapport Macdonald, le préambule de cette Loi indiquerait le contexte de protection des finalités de la fonction judiciaire dans lequel celle-ci s'inscrit. Il référerait également aux principes directeurs déjà établis visant à assurer que les droits judiciaires soient exercés de bonne foi, en n'agissant pas en vue de nuire à autrui ou d'une manière excessive ou déraisonnable et en s'assurant que les moyens choisis sont, eu égard aux coûts et au temps

Protéger le droit de participation du public

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

exigés, proportionnés à la nature et à la finalité de la demande et à la complexité du litige. Le préambule référerait aussi au Rapport Macdonald.

L'aide économique à la défense et à l'assurance contre les poursuites abusives

3.11 - Nous sommes en accord avec le Rapport Macdonald quant à l'utilité réduite et aux difficultés qu'il y aurait à instituer un régime public d'assurance-responsabilité des organismes environnementaux pour protéger ceux-ci et leurs dirigeants contre les poursuites-bâillons.

Nous ne recommandons pas la création d'un régime public d'assurance-responsabilité des organismes environnementaux pour protéger ceux-ci et leurs dirigeants contre les poursuites bâillons. Un tel régime ne viendrait que très faiblement en aide à ceux susceptibles de faire l'objet de telles poursuites bâillons. Les efforts et les sommes investies dans un tel régime risqueraient même d'être contre-productives, en venant distraire le gouvernement quant à la nécessité d'adopter d'autres mesures plus efficaces, pour mieux protéger les citoyens et organismes contre de telles poursuites.

3.12 - Nous recommandons plutôt, à l'instar du Rapport Macdonald, la création d'un Fonds d'aide aux personnes et organismes visés par des poursuites stratégiques contre la mobilisation publique. Comme le recommande le Rapport Macdonald, ce Fonds pourrait être administré par le Fonds d'aide au recours collectif déjà établi au Québec.

Les conditions d'admissibilité à ce Fonds seraient sensiblement identiques à celles décrites au Rapport Macdonald, c'est-à-dire qu'elles devraient être, pour l'essentiel : 1) des poursuites judiciaires 2) entreprises contre des individus ou des organisations pour s'être engagés dans l'espace public dans le cadre de débats mettant en cause des enjeux collectifs 3) et de nature à limiter l'étendue de la liberté d'expression de ces individus ou organisations ou susceptible de neutraliser leur action ou celle des membres de ces organisations.

Si le requérant est jugé admissible selon ces critères, l'aide offerte ne devrait toutefois pas être limitée à la seule présentation d'une requête en irrecevabilité (comme le propose le Rapport Macdonald). On a en effet vu plus haut que la requête en irrecevabilité (selon les articles 75.1 ou 165 *C.p.c.* ne constitue pas nécessairement un remède efficace dans tous les cas. Dans de nombreux cas, le défendeur n'aura pas d'autre choix que de se rendre à procès, en demandant au juge, selon les circonstances, de limiter les incidents procéduraux préalables qui seraient disproportionnés ou détourneraient la fonction judiciaire de ses finalités (art. 2, 4.1, 4.2 et 46 *C.p.c.*). L'aide offerte par le Fonds devrait donc pouvoir couvrir les frais du défendeur même s'il est obligé de se rendre jusqu'au procès.

TABLE DES MATIÈRES

1.	LE QUÉBEC À L'HEURE DES POURSUITES BÂILLONS	1
1.1.	PRÉAMBULE.....	1
1.2.	HISTORIQUE DU DOSSIER DE L'AQLPA ET DU CRRE	2
1.3.	LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC SONNE L'ALARME	7
1.4.	DES FONCTIONNAIRES DU MDDEP SOULIGNENT LE MANQUE DE RESSOURCES DE LEUR MINISTÈRE	9
1.5.	LA COUR SUPÉRIEURE DU QUÉBEC RECONNAÎT CES PROBLÈMES	10
1.6.	QUAND LA LOI DEVIENT UN PIÈGE POUR L'HONNÊTE CITOYEN	12
1.7.	DE PLUS EN PLUS DE CITOYENS BÂILLONNÉS.....	13
1.8.	VICTIMES DE L'INCAPACITÉ ACTUELLE DU MDDEP À BIEN FAIRE SON TRAVAIL.....	15
2.	LES ENJEUX SOCIAUX ET POLITIQUES DES POURSUITES STRATÉGIQUES CONTRE LA MOBILISATION PUBLIQUE.....	17
2.1.	SLAPP ET PARTICIPATION CITOYENNE : BÂILLON ET CENSURE.....	19
2.2.	DOMMAGES ET RÉPARATION.....	21
2.3.	VERS UNE DÉPOLITISATION PROGRESSIVE DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT SOU MIS À LA CONSULTATION PUBLIQUE	22
2.4.	UNE MENACE AUX INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET À L'INTÉGRITÉ DU SYSTÈME JUDICIAIRE	24
2.5.	OBJECTIFS GÉNÉRAUX DEVANT ORIENTER UNE LÉGISLATION ANTI-SLAPP.....	25
3.	LES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES ET ADMINISTRATIVES RECOMMANDÉES	29
3.1.	DES MÉCANISMES PERMETTANT L'INTERRUPTION RAPIDE DES POURSUITES MANIFESTEMENT ABUSIVES.....	29
3.2.	DES MÉCANISMES PERMETTANT DE RÉDUIRE LES COÛTS ET D'ACCÉLÉRER LE TRAITEMENT DES POURSUITES APPARAISSANT ABUSIVES.....	31
3.3.	UN DÉSINCITATIF AUX POURSUITES ABUSIVES.....	36

3.4.	LA PROTECTION CONTRE LES RENONCIATIONS À LA LIBERTÉ D'EXPRESSION ET AU DROIT DE PARTICIPER AUX AFFAIRES PUBLIQUES	40
3.5.	LE CADRE LÉGISLATIF D'ADOPTION DES PRÉSENTES MESURES	42
3.6.	L'AIDE ÉCONOMIQUE À LA DÉFENSE ET À L'ASSURANCE CONTRE LES POURSUITES ABUSIVES.....	44
4.	CONCLUSION	47

1

LE QUÉBEC À L'HEURE DES POURSUITES BÂILLONS

Quand l'administration gouvernementale
n'arrive plus à assumer ses responsabilités
en matière de protection de l'environnement et d'application de la loi

Par André Bélisle
(AQLPA et CRRE)

1.1. *Préambule*

1 - La société québécoise, depuis de nombreuses années, valorise l'implication des citoyens dans la vie publique.

Elle valorise cette implication, non seulement pendant la durée du processus électoral, mais de façon continue, en permettant à la population d'être informée et d'exprimer son opinion sur les différents enjeux affectant la vie collective.

2 - De nombreuses lois permettent à la population d'être consultée et donc d'influencer les orientations de développement prévues par les différentes autorités et sur les nombreux projets de développement susceptible d'affecter les milieux naturel et humain.

Ces consultations se tiennent parfois au niveau municipal, parfois au niveau des instances chargées de surveiller les secteurs agricole ou énergétique ou la protection de l'environnement.

3 - Les citoyens peuvent également être appelés, dans certains cas, à communiquer leurs représentations directement à leurs élus, aux différents niveaux de gouvernement et d'administration, ou à les faire connaître publiquement par les médias ou parfois les tribunaux.

4 - Or, au cours des dernières années au Québec, il a été constaté que le recours accru au processus judiciaire par certaines entreprises pouvait museler le droit de parole de ceux qui

Protéger le droit de participation du public

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

veulent s'exprimer publiquement lorsqu'un enjeu, souvent d'ordre environnemental, a été constaté. Les organismes à but non lucratif et les individus peuvent ainsi se trouver menacés de ne plus pouvoir participer à la vie publique du Québec, malgré le *service à la collectivité* que leur participation souvent représente. Nous avons identifié six cas qui nous apparaissent comme des exemples de poursuites bâillons apparus au cours des trois dernières années et présenterons également brièvement trois cas datant des années 90. Une recherche plus exhaustive serait à même d'illustrer d'autres cas similaires.

5 - Plusieurs observateurs réputés pour leur expertise dans le domaine juridique, et notamment M^e Julius Grey, avocat reconnu dans le domaine de la défense des droits fondamentaux, M^e Michel Bélanger, avocat spécialisé dans le domaine de l'environnement, ainsi que M^e Roderick Macdonald, professeur de droit et titulaire de la chaire de droit de l'Université McGill, reconnaissent le besoin d'une législation québécoise restreignant les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique (SLAPP) et autres détournements de l'autorité judiciaire de ses fonctions.

1.2. Historique du dossier de l'AQLPA et du CRRE

Mai 2005

6 - La Ville de Lévis cède deux parcelles de terrain à l'entreprise de récupération de métaux American Iron & Metal (AIM), cette dernière ayant pour projet la construction d'une usine de récupération de métaux et l'installation d'une déchiqueteuse géante de métaux. Le site en question est un ancien dépotoir, converti THÉORIQUEMENT en dépôt de matériaux secs, mais où plusieurs infractions ont été constatées par les citoyens de la région, incluant le dépôt illégal de déchets.

Dans les rapports du ministère du Développement durable de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), on retrouve depuis les années 80 beaucoup d'information concernant l'enfouissement de matières en tout genre incluant des joncs contaminés aux hydrocarbures, des résidus organiques de meuneries, des pneus, des cendres d'incinération, etc. De plus, il est publiquement connu que des déchets de toute nature y étaient déversés de manière illicite au fil des années ce qui amena des fonctionnaires du ministère de l'Environnement à signaler que l'usage réel du terrain ne se limitait pas au seul dépôt de matériaux secs.

Juin 2005

7 - Monsieur André Bélisle, président de l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et, à l'époque, du Comité de restauration de la rivière Etchemin (CRRE), entreprend avec l'aide d'experts et d'avocats l'analyse de ce dossier et demande, parallèlement à Monsieur Guy Lessard, président du Regroupement des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) et du Conseil régional de l'environnement

Protéger le droit de participation du public

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

de Chaudière-Appalaches (CRECA), d'effectuer également des recherches auprès de la Ville de Lévis et au MDDEP sur l'utilisation en cours du terrain dans le secteur de l'incinérateur (à proximité du terrain de AIM). Cette demande intervient à la suite d'une série d'appels téléphoniques reçus par Monsieur Bélisle, appels au cours desquels des citoyens lui mentionnent, entre autres, des écoulements suspects dans la rivière Etchemin en provenance du terrain du dépotoir.

8 - La rivière Etchemin est d'ailleurs l'objet d'un programme de réintroduction du saumon depuis plusieurs années; plusieurs saumons y ont frayé en 2004 après deux siècles d'absence. Les abords du terrain du dépotoir donnent tout près de la rivière, qui comporte à cet endroit plusieurs fosses à saumon susceptibles de servir de frayères et d'abriter de jeunes saumons. Cette situation incomparable aurait dû, normalement, susciter une approche consciencieuse et très prudente de la part du MDDEP, de la ville de Lévis et de tout développeur.

Juillet 2005

9 - La compagnie AIM a débuté des travaux d'aménagement et de construction sans être propriétaire du terrain, sans permis de construction de la Ville de Lévis, sans avoir fourni d'évaluation d'impact environnemental au MDDEP et sans avoir déposé de demande de certificat d'autorisation. Ces points sont soulevés publiquement par Monsieur Mathieu Castonguay lors du Conseil municipal du 4 juillet 2005. À ce moment, le conseiller du secteur confirme que des carcasses de voitures sont présentes sur le site de manière illégale. De plus, après vérifications, aucun élu n'est en mesure d'affirmer qu'un permis de construction ait été émis. Le 6 juillet 2005, une mise en demeure est envoyée à AIM et à la ville de Lévis par le *Comité de restauration de la rivière Etchemin (CRRE)*, l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et Monsieur Mathieu Castonguay, demandant à l'entreprise AIM de cesser tous travaux reliés au projet et de se conformer à la loi. N'ayant jamais procédé à la caractérisation des sols et du sous-sol comme il s'y était pourtant engagé en 1998, le MDDEP ne possède à ce moment qu'une information incomplète et une image imprécise de l'état du terrain. Les plans utilisés au début du processus situaient d'ailleurs de manière erronée la localisation de l'incinérateur actuel et ne démontraient l'existence que d'un seul dépôt de cendres (au lieu des trois existant réellement).

10 - Le 8 juillet 2005, une première injonction interlocutoire de 10 jours est accordée par la Cour supérieure du Québec à l'AQLPA, au CREE et à Monsieur Mathieu Castonguay, sommant AIM d'arrêter ses travaux de construction d'une déchiqueteuse de carcasses automobiles et d'installations connexes ainsi que l'entreposage de carcasses d'automobiles.

11 - Le 11 juillet 2005, le MDDEP émet un avis comportant trois infractions à AIM en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (article 22 et 66).

12 - Le 18 juillet 2005, l'AQLPA et le CRRE obtiennent une 1^{ère} ordonnance de sauvegarde découlant de l'injonction car AIM n'est pas en mesure de présenter le permis et le certificat.

Août 2005

13 - À la mi-août 2005, AIM envoie des documents au MDDEP afin d'obtenir le certificat d'autorisation et fait la demande d'un certificat d'autorisation pour l'aménagement du site et l'entreposage de carcasses automobiles à la fin du même mois.

14 - Le 24 août 2005, plusieurs mois après avoir amorcé ses travaux de construction, AIM dépose son évaluation environnementale du projet auprès du MDDEP dans le but d'obtenir le certificat d'autorisation nécessaire à l'obtention du permis de construction par la Ville.

15 - Le 29 août 2005 un inspecteur du MDDEP venu vérifier la fermeture selon la procédure réglementaire du DÉPÔT DE MATÉRIAUX SECS constate qu'un camion de Drainamar envoyé par la Ville de Lévis est venu pour se vider de son contenu qui provenait de la vidange des puisards de la municipalité sur ce site. Un avis d'infraction a été émis par le MDDEP à l'encontre de la Ville de Lévis.

Octobre 2005

16 - Bien que les ordonnances de sauvegarde provisoires soient prolongées, AIM obtient un premier certificat d'autorisation du MDDEP pour procéder à la construction de certains immeubles et à l'aménagement du site. Le certificat a été émis pour l'aménagement et non pour l'opération, IL N'AUTORISE PAS L'OPÉRATION de l'usine. Cet aspect du certificat est par ailleurs contesté.

Novembre 2005

17 - Le 3 novembre 2005, l'AQLPA et le CRRE obtiennent une injonction pour avoir accès au site d'AIM afin de procéder à la caractérisation du terrain.

18 - Le 4 novembre 2005, AIM loge une poursuite de 5 070 000 \$ contre 11 personnes dont le CRRE, l'AQLPA et invoquant l'atteinte à sa réputation et des pertes découlant des démarches entreprises, les accusant de fomenter un complot avec la *Société nationale des ferrailles (SNF)*, également poursuivie. . AIM organise une conférence de presse annonçant cette poursuite.

19 - Le 7 novembre 2005, AIM écrit à l'AQLPA, au CREE et à Messieurs André Bélisle et Mathieu Castonguay leur indiquant qu'elle envisage d'augmenter le montant des dommages réclamés s'ils ne reconsidèrent pas leur position et ne mettent pas un terme aux procédures entamées.

Décembre 2005

20 - Le 22 décembre 2005, les Laboratoires d'expertises du Québec déposent un rapport concernant les terrains visés par le projet AIM à Lévis. Le rapport mentionne une contamination des sols, de l'eau souterraine et des eaux de surface, causée par l'exploitation du site comme dépôt de déchets de toutes sortes sur une période prolongée et par des infiltrations en provenance de terrains avoisinants.

Janvier 2006

21 - Le 10 janvier 2006, l'ordonnance de sauvegarde de la Cour supérieure du Québec est prolongée jusqu'au 31 mars 2006.

22 - Le 12 janvier 2006, un incendie se déclare sur le site de l'incinérateur de la ville de Lévis. Le début de l'incendie pourrait être antérieur à cette date car la chaleur dégagée avait déjà fait fondre la neige. L'arrêt des travaux d'extinction ne sera annoncé que le 6 février 2006 sans que les autorités ne soient en mesure d'affirmer que le feu est effectivement éteint. Cet incendie, à quelques dizaines de mètres du terrain et du garage déjà construit par AIM, est une troublante confirmation des craintes soulevées dès le départ par les groupes environnementaux, à savoir qu'il était nécessaire de caractériser la nature des matières enfouies, les écoulements et les émanations atmosphériques avant de permettre les travaux. Des dizaines de milliers de gallons d'eau contaminée provenant de l'arrosage et de la fonte de la neige s'écoulent dans la rivière Etchemin et des gaz incommodants sont émis en quantité importante dans l'air par la combustion des déchets.

Février 2006

23 - Le 3 février 2006, les Laboratoires d'expertise du Québec publient un rapport additionnel sur l'état des sols du terrain de AIM qui confirme la présence des biogaz en quantité importante sous ce terrain, contrairement à ce qu'avait affirmé la compagnie dans le cadre de sa demande de permission et de certificat d'autorisation au MDDEP. Selon les auteurs de ce rapport, « la présence de ces biogaz constitue une menace sérieuse pour la santé et la sécurité de la population ».

Mars 2006

24 - Aux prises avec une poursuite de plusieurs millions de dollars par la société AIM, l'AQLPA apprend le jour même du début des audiences à la cour dans le dossier de l'injonction temporaire, que son assureur annule de façon rétroactive la disposition qui la protège, et que le contrat d'assurance générale ne sera pas renouvelé au moment de son expiration, un mois plus tard. L'AQLPA prendra plusieurs semaines avant de trouver un nouvel assureur pour couvrir la responsabilité de ses dirigeants. Par ailleurs les pressions d'ordre financières s'intensifient sur l'AQLPA et le CRRE de la part des partenaires et fournisseurs habituels craignant pour la survie de ces organismes.

Juin 2006

25 - Début des audiences en injonction permanente où comparaissent toutes les parties.

Juillet 2006

26 - L'Honorable juge Godbout de la Cour supérieure, dans sa décision du 21 juillet 2006, ne retient pas la théorie invoquée par AIM d'un complot entre la SNF et l'AQLPA contre elle-même et confirme que les craintes exprimées publiquement par l'AQLPA et le CRRE étaient « justifiées » lorsqu'elles furent initialement formulées. Le juge refuse toutefois d'annuler les certificats d'autorisation émis par le ministère de l'environnement, compte tenu des démarches correctrices annoncées par AIM

Août 2006

27 - S'appuyant sur ce jugement de la Cour Supérieure, l'AQLPA, le CRRE et Messieurs André Bélisle et Mathieu Castonguay répliquent à la poursuite de 5 070 000 \$ d'AIM par une contre poursuite.

Septembre 2006

28 - L'AQLPA trouve un nouvel assureur à un coût nettement plus élevé.

Octobre 2006

29 - Lancement par l'AQLPA et le CRRE de la campagne « Citoyens, taisez-vous! » visant à amasser des fonds pour ce dossier et faire connaître le problème des poursuites bâillons au Québec.

30 - Création, par le gouvernement du Québec, du comité d'experts juridiques sous la direction de M^e Roderick Macdonald titulaire de la chaire de droit de l'Université McGill.

Mai 2007

31 - Début des interrogatoires hors cour dans le dossier de la poursuite intentée par AIM.

Juin 2007

32 - Continuation des interrogatoires hors cour.

Juillet 2007

33 - Dépôt du rapport du comité d'experts juridiques dirigé par le professeur Roderick Macdonald qui dénonce le phénomène des poursuites bâillons au Québec, recommandant des modifications au *Code de procédure civile* pour la protection des citoyens et des organisations de la société civile. à l'endroit des poursuites stratégiques contre la mobilisation publique.

Décembre 2007

34 - Conclusion d'une entente hors cour entre AIM, l'AQLPA, le CRRE et les autres défenseurs, mettant un terme définitif aux procédures.

1.3. Le Vérificateur général du Québec sonne l'alarme

35 - Il nous apparaît que l'incapacité du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) d'agir efficacement et promptement pour protéger l'environnement et faire appliquer les lois dont il a la responsabilité est l'une des causes de la recrudescence des poursuites abusives en matière environnementale au Québec. Notre expérience, ainsi que celles des gens et des groupes avec qui nous en avons discuté, conduisent à cette conclusion.

36 - Dans ce sens, nous partageons la conclusion du Vérificateur général du Québec qui, dans son Rapport à l'Assemblée Nationale de décembre 2006, soutient clairement que le MDDEP est dépassé par les événements. Cela se voit plus particulièrement dans le domaine du contrôle et du suivi des sites d'enfouissement.

37 - Le Vérificateur général du Québec constate les éléments suivants dans son rapport à l'Assemblée Nationale pour l'Année 2005-2006 (Tome II, chapitre 5, articles 5.3, 5.4, 5.6, 5.7 et 5.8) :

5.3 *[...]le ministère ne peut actuellement exercer une surveillance efficace et efficiente des activités de récupération et d'élimination des matières résiduelles. Son degré de connaissance du secteur, la gestion de la capacité et des besoins d'élimination, la planification et la documentation afférente au travail d'inspection de même que le traitement des cas de non-conformité sont les principaux éléments qui commandent des améliorations.*

5.4 *Sous leur forme actuelle, les données que le ministère possède ne fournissent pas un portrait global des différents lieux d'élimination pour lesquels les exploitants détiennent*

des certificats d'autorisation ou des permis d'exploitation. Il ne peut donc catégoriser ces lieux selon les risques qu'ils représentent et établir la stratégie d'intervention la plus efficace possible en fonction des ressources disponibles. Le ministère aurait aussi avantage à améliorer ses moyens et ses outils lui permettant de maintenir une bonne connaissance des lieux d'élimination fermés et de détecter les activités illicites.

- 5.6** *Par ailleurs, la planification globale des activités d'inspection au ministère ne permet pas de faire une couverture adéquate des lieux d'élimination. Le nombre de lieux visités, le choix de ceux-ci ainsi que la fréquence des inspections varient beaucoup d'un lieu à l'autre et d'une région à l'autre. En outre, une forte proportion des dépôts en tranchée n'ont pas fait l'objet d'inspections sur une période de trois ans.*
- 5.7** *Notre analyse des dossiers d'inspection nous a permis de noter que la documentation relative à plusieurs de ceux-ci est insuffisante; par conséquent, le ministère ne peut dégager un portrait précis quant au degré de conformité des lieux avec la réglementation. En fait, même si les inspecteurs se rendent sur place pour procéder à une inspection courante, c'est une minorité des rapports d'inspection vérifiés qui traitent de la plupart des exigences réglementaires. Le ministère ne peut conclure si l'absence d'information s'explique par une situation jugée conforme lors de l'inspection ou par une omission dans la procédure d'inspection. Le secteur des matières dangereuses résiduelles compte cependant sur un meilleur encadrement à cet égard et les rapports d'inspection produits abordent généralement l'ensemble des exigences mentionnées.*
- 5.8** *Enfin, lorsque des pratiques qui vont à l'encontre des règles sont constatées, les irrégularités observées ne sont pas toujours signifiées et les motifs à la base de cette décision sont insuffisamment justifiés. De plus, le suivi des avis d'infraction doit être amélioré.*

1.4. Des fonctionnaires du MDDEP soulignent le manque de ressources de leur ministère

38 - La situation rapportée par le Vérificateur a été également soulignée à plusieurs occasions en 2005 et 2007 par des fonctionnaires du MDDEP responsables de l'analyse des projets nécessitant une demande de certificats d'autorisation. Le journal *Le Devoir* a fait état de cette dénonciation dans son édition du 8 novembre 2007. Selon ces personnes, le MDDEP ne dispose ni des moyens financiers, ni des ressources humaines, ni même d'un appui réel du gouvernement pour assurer la protection de l'environnement et l'application des lois et règlements environnementaux au Québec.

Des pollueurs s'en tirent faute de personnel. Québec n'a pas rempli son engagement d'ajouter 70 inspecteurs environnementaux

*Le manque d'inspecteurs environnementaux contraint actuellement le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) à laisser tomber des poursuites contre des pollueurs parce que les délais de prescription de la loi sont dépassés faute de personnel pour mener les dossiers à terme. C'est ce qu'affirme un groupe d'employés du ministère dans une lettre envoyée le 13 juin dernier à leur supérieur, Michel Rousseau, directeur du Centre de contrôle environnemental du Québec (CCEQ)... À notre niveau écrivaient-ils, nous constatons que le manque flagrant de personnel au sein du CCEQ ne nous permet pas d'atteindre un nombre d'interventions favorisant un véritable développement durable. À titre d'exemple, de multiples dossiers d'entreprises ayant enfreint la réglementation environnementale, transmis à notre service d'enquêtes, sont fermés pour cause de prescription... Mais vous savez sûrement qu'il y a bien des secteurs d'activité qui sont couverts de manière moins rigoureuse compte tenu des effectifs en présence, qu'on parle ici par exemple des suivis des inspections de conformité, où un ratio d'inspection a dû être calculé en tout dernier lieu après que les priorités ministérielles ont été établies. À quoi sert d'émettre des certificats d'autorisation si nous n'en assurons pas le suivi ? Car ne nous trompons pas, à la longue, les entreprises vont bien se rendre compte de notre absence sur le terrain et vont passer le message aux autres, et il en résultera de nouvelles problématiques.*¹³

39 - Le Commissaire au développement durable, dans son rapport rendu public en décembre 2007 (Rapport du Vérificateur général du Québec, année 2007-2008, tome II, Rapport du Commissaire au développement durable du Québec) en vient aux mêmes conclusions. Selon lui, le gouvernement du Québec n'a jamais attribué les moyens suffisants au MDDEP et aux autres ministères pour atteindre et respecter les objectifs de développement durable annoncés publiquement à maintes occasions.

¹³ *Le Devoir*, 8 novembre 2007, première page.

1.5. La Cour supérieure du Québec reconnaît ces problèmes

40 - Pour saisir la complexité des problèmes d'application et de respect de la loi, il est nécessaire de souligner que le MDDEP s'est récemment départi d'une part importante de ses obligations en terme d'application de la loi en les transférant à des municipalités qui, dans la majorité des cas, ne disposent, ni des compétences, ni des ressources humaines, ni des moyens financiers nécessaires pour effectuer ce travail.

41 - Dans notre propre dossier, l'Honorable juge Bernard Godbout de la Cour supérieure du Québec, dans son jugement du 21 juillet 2006, critiquait lui-même l'insuffisance des ressources du MDDEP en ces termes :

Lorsqu'elle signifie sa requête introductive d'instance, l'AQLPA¹⁴ est justifiée de s'inquiéter de ce qu'elle constate, d'autant plus que selon le témoignage de son président, monsieur André Bélisle, il semble alors difficile, voire même impossible, d'obtenir des réponses aux préoccupations soulevées et aux questions posées.

Les demandeurs, plus particulièrement l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA), sans s'objecter irrémédiablement à la réalisation de ce projet qui de faits sert la cause environnementale, soutiennent toutefois que depuis le début des travaux de construction les défenderesses, AIM, la Ville (Lévis) et le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, n'ont pas respecté la réglementation municipale et la législation portant sur la protection de l'environnement.

Une injonction provisoire prononcée le 8 juillet 2005 par l'honorable Jacques Blanchard de notre Cour a été renouvelée depuis sous forme d'ordonnance de sauvegarde, qui est toujours en vigueur.

Les 20 et 29 juin 2005, de même que le 7 juillet 2005, les inspecteurs du Ministère procèdent à une vérification des eaux de la rivière Etchemin située à proximité du site prévu pour la construction des installations de AIM, ainsi que du site lui-même.

La couleur rougeâtre de la rivière constatée quelques jours auparavant n'est pas attribuable aux activités alors exercées par AIM. Toutefois, l'on constate certaines contraventions qui sont énoncées ainsi dans un avis d'infraction transmis à AIM le 11 juillet 2005 :

- *Avoir entrepris l'exploitation d'un procédé industriel sans avoir préalablement obtenu un certificat d'autorisation (art. 22 de la Loi) ;*
- *Avoir effectué des travaux dans un cours d'eau sans avoir préalablement obtenu un certificat d'autorisation (art. 22 de la Loi) ;*
- *Avoir déposé des matières résiduelles dans un lieu d'élimination non autorisé (art. 66 de la Loi)*

¹⁴ Pour fin de simplification dans le texte du jugement du 21 juillet 2006 de l'Honorable Bernard Godbout, le rédacteur a choisi de résumer la liste des demandeurs à AQLPA, mais celle-ci comprend également le Comité de restauration de la rivière Etchemin, le CRRE.

Protéger le droit de participation du public

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

- *Avoir utilisé pour fins de construction un terrain qui a été utilisé comme lieu d'élimination de matières résiduelles sans avoir préalablement obtenu la permission écrite du Ministère (art. 65 de la Loi)*

À la suite de l'injonction provisoire prononcée le 8 juillet 2005 et de l'avis d'infraction du 11 juillet 2005, les représentants de AIM sollicitent une rencontre avec les représentants du Ministère, ce qui a lieu le 14 juillet 2005. Cette rencontre a, semble-t-il, uniquement pour but d'informer AIM des dispositions législatives environnementales et de ses obligations à cet égard.

C'est au cours de cette rencontre que monsieur Clément Gosselin, représentant du Ministère, suggère à AIM, qui se dit pressée de réaliser son projet, de scinder en deux sa demande de certificat d'autorisation requis par l'article 22 de la Loi qu'elle a déposée à cette occasion.

La preuve démontre de façon non équivoque que la démarche adoptée par AIM, la Ville de Lévis et le ministère (MDDEP) fait en sorte qu'à tout moment l'on doit compléter ou corriger une situation.

Le ministère plaide, suivant les témoignages en ce sens, qu'il adopte une « approche client » et qu'il n'a pas à mettre des bâtons dans les roues des promoteurs, mais bien à trouver des solutions aux problèmes soulevés.

Malgré cette approche qui se veut certes positive, l'on ne peut faire abstraction que « le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs est chargé d'assurer, dans une perspective de développement durable, la protection de l'environnement,

À cet égard, il convient de rappeler les propos de l'Honorable Louis LeBel de la Cour suprême dans l'arrêt Imperial Oil c. Procureur général du Québec :

« Dans le cadre de ses fonctions, le ministre, en effet, gère un système de protection de l'environnement. Il doit prendre ses décisions dans un contexte marqué par les exigences de la gestion de longue durée de problèmes environnementaux, où il doit assurer la mise en œuvre des politiques législatives fondamentales qui inspirent l'interprétation et l'application de la législation sur la qualité de l'environnement. Responsable de la préservation de l'intérêt public dans le domaine et l'environnement, le ministre doit arrêter ses décisions en fonction de celui-ci. »

42 - Ce jugement a, depuis, fait l'objet d'un appel suivi d'un règlement hors cour.

1.6. Quand la loi devient un piège pour l'honnête citoyen

43 - La protection et le respect de l'environnement constituent des priorités clairement exprimées par la population. Les gens sont en droit de demander à ce que la protection des boisées et des forêts, des lacs et des rivières, des espèces fauniques et floristiques, de la qualité de l'air et de l'eau soit assurée. Le MDDEP a la responsabilité d'assurer un contrôle et un suivi des dossiers environnementaux et de voir à l'application, donc au respect, de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

44 - Au Québec, les articles 19.1, 19.2, 19.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* reconnaissent à toute personne le droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, lui permettant de s'adresser à un juge de la Cour supérieure pour empêcher tout acte ou toute opération qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte à l'exercice de ce droit :

SECTION III.1

LE DROIT À LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT ET À LA SAUVEGARDE DES ESPÈCES VIVANTES

Droit à la qualité de l'environnement.

19.1. *Toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, dans la mesure prévue par la présente loi, les règlements, les ordonnances, les approbations et les autorisations délivrées en vertu de l'un ou l'autre des articles de la présente loi ainsi que, en matière d'odeurs inhérentes aux activités agricoles, dans la mesure prévue par toute norme découlant de l'exercice des pouvoirs prévus au paragraphe 4° du deuxième alinéa de l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1).*

1978, c. 64, a. 4; 1996, c. 26, a. 72; 2001, c. 35, a. 31.

Recours.

19.2. *Un juge de la Cour supérieure peut accorder une injonction pour empêcher tout acte ou toute opération qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte à l'exercice d'un droit conféré par l'article 19.1.*

1978, c. 64, a. 4.

Exercice du recours.

19.3. *La demande d'injonction visée dans l'article 19.2 peut être faite par toute personne physique domiciliée au Québec qui fréquente un lieu à l'égard duquel une contravention à la présente loi ou aux règlements est alléguée ou le voisinage immédiat de ce lieu.*

Exercice du recours.

Elle peut être faite également par le procureur général et par toute municipalité sur le territoire de laquelle se produit ou est sur le point de se produire la contravention.

1978, c. 64, a. 4; 1996, c. 2, a. 841.

1.7. De plus en plus de citoyens bâillonnés

45 - Les problématiques liées à l'application des lois et règlements environnementaux, décrites précédemment rendent toutefois illusoire le droit des citoyens à la qualité de leur environnement.

46 - Les exemples d'incapacité d'action prompt et efficace du MDDEP sont nombreux et souvent dramatiques, touchant à la gestion des forêts, des algues bleues et des rejets polluants ayant des impacts sur la santé publique. Tous ces exemples contribuent à rendre les gens davantage vigilants en matière environnementale. Le manque de fermeté du MDDEP encourage la population à investir l'option juridique qui lui est offerte par la loi. Ce recours des citoyens aux tribunaux pour faire appliquer les lois et règlements que le MDDEP néglige de faire respecter devient toutefois lui-même risqué et peut constituer un piège dangereux pour des acteurs somme toute démunis de protections face aux poursuites bâillons.

47 - D'un côté, les industriels, les développeurs immobiliers et les promoteurs de projets divers, plus impatients les uns que les autres de voir se réaliser leurs projets, se butent à une administration lourde, lente, mauvaise conseillère et inefficace, pouvant même leur révoquer des autorisations émises par erreur (voir l'affaire des *Forces Motrices Batiscan*, [2004] R.J.Q. 40 (C.A.)). Il arrive même que l'administration soit tout simplement incapable de répondre aux questions soulevées par un projet donné. Par exemple, dans notre dossier avec AIM, le MDDEP n'a jamais procédé à la caractérisation des sols comme il s'y était engagé depuis 1998. Celui-ci ne connaissait donc pas l'existence de certains dépôts de cendres provenant de l'incinérateur municipal qui furent découverts accidentellement lors des travaux entrepris par AIM. Cela a potentiellement causé un préjudice à l'environnement, en plus de constituer une infraction à la

Protéger le droit de participation du public

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

Loi. Le MDDEP, dans ces circonstances, n'a pas su informer AIM des contraintes liées à la condition réelle du terrain malgré l'état d'alerte soulevé par l'injonction obtenue par nos organismes. Face aux carences du MDDEP, certains promoteurs iront jusqu'à enfreindre la loi et entreprendre la construction ou la mise en œuvre de leur projet sans avoir satisfait aux exigences réglementaires et même sans avoir obtenu au préalable les certificats d'autorisations et permis nécessaires au sens de la loi.

48 - Dans ces conditions, il arrive que des citoyens dont l'environnement est directement affecté par le projet et des groupes environnementaux deviennent le dernier rempart pour opposer à un promoteur pressé de réaliser son projet et négligeant les précautions et obligations élémentaires auxquelles il doit se conformer. Ces citoyens et groupes n'auront toutefois guère de protection juridique efficace si le promoteur choisissait d'entreprendre contre eux des recours judiciaires abusifs destinés à retreindre leur mobilisation publique. La situation s'est d'ailleurs dégradée depuis que le gouvernement du Québec a aboli le financement de base du *Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE)* dont l'expertise juridique en matière environnementale est pourtant reconnue. Le mandat du CQDE est justement de conseiller et d'aider la population et les divers groupes intéressés aux questions environnementales dans leurs démarches. L'AQLPA et le CRRE ont d'ailleurs tenté en vain d'obtenir des services du CQDE, qui avait malheureusement dû fermer son bureau.

49 - Du côté des promoteurs, la tentation de faire taire leurs détracteurs sera très forte. Le recours aux tribunaux pour intimider ou bâillonner les critiques est maintenant implanté au Québec. Voici quelques cas qui ont été portés à notre connaissance suite à des discussions avec les personnes concernées :

50 - Deux citoyens de la localité de Cantley, en Outaouais, sont actuellement aux prises avec une poursuite pour atteinte à la réputation suite à leur dénonciation auprès des activités illégales et problèmes environnementaux causés par une entreprise opérant localement. Cette poursuite, à l'origine de 750 000 \$, a été augmentée à 1,25 million de dollars suite une nouvelle sortie publique des citoyens. Pourtant, après 17 plaintes des citoyens et de la municipalité et plusieurs années de conflit, le MDDEP a bel et bien constatées que des activités non conformes se déroulaient sur le site.

Cet autre cas montre bien comment il peut être déplorable que le MDDEP ne soit pas en mesure de faire respecter la loi avec plus de fermeté au moment opportun. Les dommages causés à l'environnement ainsi que la détérioration de la qualité de vie, de la situation financière et de la santé physique et mentale des personnes poursuivies auraient été évités si le MDDEP avait assumé ses responsabilités avec plus de détermination.

51 - Un producteur agricole de la localité de St-Lambert, en Beauce, a été victime en décembre 2005 d'une poursuite de 215 000 \$ intentée par son voisin, un important producteur de porcs, après l'avoir dénoncé pour non-respect des règles environnementales. L'analyse de ce dossier nous apprend que les poursuites de ce genre apparaissent aussi dans le secteur de l'agriculture.

Protéger le droit de participation du public

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

52 - Un citoyen de Sherbrooke, en Estrie, a été l'objet, à l'été 2005, d'une poursuite de 800 000 \$ après avoir dénoncé publiquement les odeurs insupportables qui émanaient du terrain d'une entreprise traitant des boues d'usine d'épuration pour en faire du compost. Heureusement cette poursuite a été retirée suite au tollé qu'elle avait soulevé dans la population. Cette situation démontre que la protection de l'environnement et de la qualité de vie sont des priorités pour la population et que cette dernière peut se mobiliser pour défendre la liberté d'expression.

53 - L'Administration fédérale du port de Québec s'est adressée, heureusement en vain, à la Cour supérieure au cours de l'hiver 2006 afin d'interdire à quiconque d'émettre des commentaires sur les impacts potentiellement négatifs du projet Rabaska sur l'industrie des croisières. Cette affaire nous apprend que même des organismes publics tentent d'utiliser des recours juridiques abusifs pour bâillonner des citoyens.

54 - Plusieurs citoyens de Beaumont et Lévis, qui n'avaient plus les moyens de continuer leurs démarches judiciaires contre le projet Rabaska n'ont par ailleurs eu d'autre choix économique que d'accepter un désistement sans frais où il était stipulé que ceux-ci renonçaient, à certains égards, à l'exercice de leur droit de parole. Ces citoyens deviennent ainsi les seuls citoyens du Québec à ne pouvoir pleinement critiquer ce projet, qui continue pourtant amplement d'être discuté sur la place publique et dans divers forums.

55 - Rappelons en terminant les dossiers de poursuite bâillon visant certains citoyens, intentée par un promoteur de petite centrale hydroélectrique 1995, celle concernant le développement d'un site d'enfouissement en 1993 ainsi que celle concernant la préservation d'un site montagneux de la Montérégie en 1992.

1.8. Victimes de l'incapacité actuelle du MDDEP à bien faire son travail

56 - En regard à notre cas, nous avons agi suite à ce qui nous apparaissait être une pollution environnementale injustifiée et des infractions à la loi. Nous avons d'abord demandé l'intervention du MDDEP, qui n'a malheureusement pas su agir promptement et avec suffisamment de fermeté. Notre action a également été entreprise suite à la constatation que l'analyse du projet de la compagnie AIM par le MDDEP était déficiente. Nous avons donc saisi la cour légitimement et dans l'exercice de notre droit.

57 - C'est suite à notre demande de procéder à la caractérisation des sols de cet ancien « dépotoir » reconnu pour ses problèmes environnementaux que nous avons reçu une poursuite de 5 millions de dollars de la part de la compagnie.

58 - Finalement, après deux ans et demi de procédures judiciaires particulièrement lourdes, coûteuses et éprouvantes, une entente hors cour est intervenue, mettant un terme à ce litige après une injonction reconduite à plusieurs reprises et la décontamination du terrain par la compagnie. Cette poursuite a eu des effets néfastes pour les organismes et personnes

poursuivis, en plus de coûter une fortune aux organismes à but non lucratif et individus ciblés. Nos organismes ont été menacés de disparaître à cause du manque de fonds occasionné par cette poursuite. Des mesures doivent donc être rapidement prises pour modifier la loi et protéger la participation publique des groupes et individus.

59 - Il est également nécessaire que le gouvernement du Québec fournisse au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des parcs (MDDEP) des moyens financiers substantiellement accrus pour lui permettre de bien faire son travail et lui assure l'autorité nécessaire pour faire respecter les lois sous sa responsabilité. Il est nécessaire que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs soit tenu de répondre et de donner suite prestement et publiquement aux plaintes et infractions qui sont portées à sa connaissance. Il est également nécessaire que le gouvernement reconnaisse la nécessité des services du Centre québécois du droit de l'environnement et en assure le fonctionnement par un financement de base adéquat.

2

LES ENJEUX SOCIAUX ET POLITIQUES DES POURSUITES STRATÉGIQUES CONTRE LA MOBILISATION PUBLIQUE

Par
Normand Landry

60 - Le rapport Macdonald définit la poursuite stratégique contre la mobilisation publique (SLAPP) de la manière suivante :

*Il s'agit, pour l'essentiel, 1) de poursuites judiciaires 2) entreprises contre des organisations ou des individus 3) engagés dans l'espace public dans le cadre de débats mettant en cause des enjeux collectifs, 4) et visant à limiter l'étendue de la liberté d'expression de ces organisations ou individus et à neutraliser leur action 5) par le recours aux tribunaux pour les intimider, les appauvrir et les détourner de leur action.*¹⁵

61 - Cette définition nous apparaît généralement satisfaisante. Nous souhaitons toutefois insister sur les caractéristiques suivantes de la SLAPP :

- Elle repose sur l'instrumentalisation tactique et abusive du système judiciaire.
- Elle a pour conséquence de prévenir ou assécher le débat public.
- Elle transpose dans l'arène juridique un litige de nature public ou politique afin d'obtenir gain de cause sur ce dernier.

¹⁵

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.

Protéger le droit de participation du public

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

- Elle a des effets significatifs à court et à long terme sur des tierces parties.

62 - Nous ne pouvons insister suffisamment sur la nécessité d'aborder la problématique de la poursuite bâillon sous l'optique de ses conséquences sociales et politiques. Il importe donc de s'éloigner quelque peu d'une réflexion strictement ancrée sur les *intentions* de ces poursuites abusives (ce qui est courant en droit) pour se concentrer sur les *conséquences* de ces dernières sur l'organisation des systèmes sociaux, politiques et judiciaires québécois.

63 - Nous proposons ainsi de reformuler le quatrième critère de la définition proposée par le rapport Macdonald d'une poursuite bâillon. Le danger avec cet élément est qu'il puisse conduire à la nécessité, pour la partie défenderesse, de faire la démonstration que la poursuite bâillon *cherche* à limiter sa liberté d'expression. Une définition de la poursuite bâillon focalisant sur les intentions de leurs instigateurs ouvre la voie à d'importantes complications juridiques. Il y a ici un risque réel qu'une telle approche puisse conduire à l'obligation pour la partie défenderesse de faire la démonstration du caractère « manifeste » et « intentionnel » d'une démarche juridique qu'elle devra définir comme étant « d'abord et avant tout » une entreprise visant à limiter sa liberté d'expression. L'imposition d'un tel fardeau risque de rendre impossible tout mécanisme d'identification et de rejet hâtif de la poursuite bâillon. Nous soutenons qu'une telle poursuite constitue, *en soi*, un acte de restriction de la liberté d'expression et du droit à la participation à la vie publique des citoyens. La SLAPP doit être considérée, *en elle-même et non pas en fonction des intentions de son instigateur*, comme une infraction préjudiciable aux droits et libertés de la partie visée. La SLAPP constitue donc beaucoup plus qu'un simple abus du processus judiciaire. Les enjeux associés sont beaucoup plus considérables, et supposent le déni effectif du droit à la participation publique.

Nous proposons donc de reformuler de la manière suivante le point 4 de la définition offerte par le rapport Macdonald. Celui-ci, qui se lit de la manière suivante :

4) et visant à limiter l'étendue de la liberté d'expression de ces organisations ou individus et à neutraliser leur action

deviendrait ainsi :

4) et limitant l'étendue de la liberté d'expression de ces organisations ou individus d'une manière pouvant neutraliser à la fois leurs actions et celles des témoins de celle-ci.

64 - Bien qu'elle ne s'y limite pas, la littérature existante sur les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique focalise principalement sur les dimensions juridiques de telles actions judiciaires. Cela demeure nécessaire bien qu'insuffisant. De réels et sévères enjeux sociaux et politiques sont directement imputables à l'instrumentalisation stratégique et abusive du processus et des finalités judiciaires. Parmi les impacts de telles poursuites, nous retrouvons :

- La capacité de celles-ci de museler l'opinion publique et de limiter la participation citoyenne à la discussion des affaires publiques.
- Des restrictions sévères, *de facto*, et nonobstant les protections juridiques, à la liberté d'expression des citoyens et des groupes visés par de telles poursuites.
- Des dommages personnels, émotifs et financiers considérables subis par les victimes de SLAPP.
- Des dommages indirects subis par les témoins et proches des victimes d'une SLAPP.
- Une tendance à la dépolitisation progressive des actions des promoteurs (publics ou privés) marquée par le retrait de leurs activités à l'abri du regard public et la prudence excessive dans l'action sociale dirigée contre ces promoteurs.
- L'inversion des rapports offensifs et défensifs entre agents questionnés et citoyens poursuivis.
- La perte de confiance citoyenne en l'accès, l'impartialité et l'efficacité du système judiciaire.

65 - Ces points seront traités plus en détail ci-dessous.

2.1. SLAPP et participation citoyenne : bâillon et censure

66 - Les poursuites abusives cherchent et conduisent au musellement des communautés, groupes et associations contestant, opposant ou questionnant les agissements d'un agent privé ou public. Ce phénomène est qualifié par la littérature anglophone de « chilling effect »¹⁶. Cet impact restrictif sur la participation publique est double. Il concerne, en premier lieu, les individus ciblés par les poursuites abusives. Les victimes de telles poursuites se retrouvent « dévastées, dépolitisées, et découragées à s'exprimer »¹⁷. Cela s'explique par l'imposition d'un stress prolongé et d'un risque – notamment financier – considérable pour ces dernières :

This chilling effect comes from both the confusion about being thrown into a foreign system and from the financial threats to defendants. When a case is begun there are endless phone calls and meetings as defendants scramble to try to understand the legal

¹⁶ Voir **George W. PRING et Penelope CANAN**, *SLAPPS: Getting Sued for Speaking Out*. Philadelphia; Temple University Press, 1996.

¹⁷ *Ibid*, page ix.

*claims made against them. The sums of money involved are truly scary for many people who risk losing houses and life savings, sometimes over fairly trivial allegations or complaints about perhaps one sentence out of countless statements made in the course of a campaign.*¹⁸

67 - Ensuite, et cela est important, *la poursuite bâillon, bien qu'elle ne vise fréquemment qu'un nombre somme toute limité d'individus et/ou d'organisations, a pour effet de contraindre, pervertir et limiter sérieusement le débat public plus largement* en poussant au silence les communautés dans lesquelles sont inscrites ses victimes. Le processus d'intimidation judiciaire pousse des communautés entières dans des dynamiques d'autocensure sociale et politique. Les exemples québécois en la matière ne manquent pas. Les communautés dans lesquelles sont inscrits des citoyens victimes de poursuites bâillons apprennent rapidement à se murer dans le silence afin d'éviter des répercussions similaires.¹⁹ Cette conséquence de la poursuite abusive est éminemment politique :

*The conceptual thread that binds [SLAPPs] is that they are suits without substantial merit that are brought by private interests to stop citizens from exercising their political rights or to punish them for having done so. SLAPP suits function by forcing the target into the judicial arena where the SLAPP filer foists upon the target the expenses of a defense. The longer the litigation can be stretched out, the more litigation can be churned, the greater the expense that is inflicted, the closer the SLAPP filer moves to success... The ripple effect of such suits in our society is enormous. Persons who have been outspoken on issues of public importance targeted in such suits or who have witnessed such suits will often choose in the future to stay silent.*²⁰

68 - La pratique démocratique contemporaine ne peut se penser sans la notion de sphère publique, comprise comme un lieu de débats ouvert et institutionnalisé (donc *protégé*) dans lequel des personnes privées entrent librement en discussion sur des affaires d'intérêt public et commun.²¹ Le concept de sphère publique renvoie à l'idée d'un espace libre de relations discursives à la fois distinct de l'État et du domaine marchand dans lequel la communication

¹⁸ **Greg OGLE**, *Gunning for Change: The Need for Public Participation Law Reform*, 2005. http://www.wilderness.org.au/pdf/Gunning_for_Change_web.pdf

¹⁹ Voir : **SOCIÉTÉ RADIO-CANADA**, « Faire taire les citoyens à n'importe quel prix ? », *La Facture*, 3 octobre 2006. http://www.radio-canada.ca/actualite/v2/lafacture/niveau2_11055.shtml# . Ce reportage est éloquent en la matière. Aucun des citoyens rencontrés de la localité de Lévis, où des poursuites abusives ont été intentées contre des citoyens, n'a voulu s'adresser à l'équipe de *La Facture*. Des situations similaires ont été mises en évidence par le reportage dans différentes localités québécoises.

²⁰ *Gordon v. Marrone*, (1992) 590 N.Y.S. (2d) 649, 656. Cité par **Susan LOTT**, *Corporate Retaliation Against Consumers: The Status of Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPPs) in Canada*, Public Interest Advocacy Centre (PIAC), 2004. <http://www.piac.ca/files/slapps.pdf>

²¹ **Jürgen HABERMAS**, *L'espace public: Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Édition Payot, 1978.

libre et l'échange rationnel constituent les moteurs d'une délibération publique sur des sujets d'intérêts communs. Cette sphère de discussion doit permettre l'émergence et la diffusion d'un dialogue critique sur la vie sociale et politique. Cette discussion ne peut prendre place que si celle-ci est tenue dans un cadre assurant la sécurité et l'intégrité (physique et juridique) de ceux qui la font vivre. Le droit de participation aux affaires publiques ne peut s'exprimer concrètement que lorsque les citoyens sont à même de se réunir « d'une manière non restreinte, c'est-à-dire avec la garantie de liberté d'assemblée et d'association et la liberté d'exprimer et de publier leurs opinions sur des sujets d'intérêt général ». ²²

69 - Les SLAPP se présentent comme des entreprises de contournement des protections et libertés accordées aux citoyens de participer à la vie démocratique de leurs communautés. Elles ne remettent en rien en cause les garanties juridiquement conférées à ces derniers mais minent sérieusement leur *applicabilité* dans le cadre de conflits politiques transférés dans l'arène juridique de manière abusive par la SLAPP. En d'autres mots, la traduction des dispositions juridiques devant assurer la vitalité de la participation publique en protections effectives se voit ici compromise. La protection quasi-constitutionnelle de la liberté d'expression que l'ont retrouve dans le droit québécois n'est donc actuellement pas en mesure a) de prémunir les citoyens de sévices financiers, moraux et juridiques intentés contre eux dans l'exercice de leurs droits ou b) d'assurer une réparation juste et équitable suivant la violation de ces droits. En tant que stratégie politique, la SLAPP a pour effet de nier, de facto, les protections juridiques accordées aux citoyens de participer à la vie publique de leur communauté en offrant à la partie plaignante une immunité relative dans ses démarches juridiques abusives. Celle-ci peut dès lors transformer l'institution judiciaire en un outil d'oppression politique.

2.2. Dommages et réparation

70 - Les dommages moraux, personnels, émotifs et financiers subis par les victimes de SLAPP sont sévères, et se traduisent par l'imposition d'un stress prolongé, un risque d'effondrement psychologique, le développement de relations familiales et communautaires tendues, ainsi que des pertes financières considérables. Les sévices encourus par les victimes de SLAPP dépassent ainsi largement le simple domaine du financier et comprennent des dommages sociaux, psychologiques et émotifs importants :

That their resources for combat may have been depleted in the juridical battle is one of the potential risks associated with SLAPPs. Others include the costs of lawsuit defense, the personal costs of psychological trauma and of undermined belief in political

²² **Jürgen HABERMAS**, « The Public sphere: An Encyclopedia Article ». (1974) 3 *New German Critique* 49-55, p. 49. Traduction libre.

*participation, the social costs of any ripple effect on other citizens' political involvement, and the diversion of resource from the original issue in dispute.*²³

71 - Le rapport Macdonald est clair sur ce point : les victimes de SLAPP ne recouvrent généralement qu'une faible proportion des frais judiciaires encourus et ne se font que rarement attribuer des montants en dommage et intérêts punitifs exemplaires (voir Chapitre 6.5 du rapport). Cela suppose qu'un jugement favorable envers le défendant n'est généralement pas accompagné d'un règlement conduisant à une réparation pleine et entière des dommages encourus par ce dernier. Ce point est important; *une décision de justice favorable au défendeur ne s'accompagne généralement pas, à l'heure actuelle, d'une compensation financière devant, somme toute, réparer le tort qui lui a été causé.* Les pertes financières encourues par les coûts associés à la défense ainsi que les dommages émotifs et moraux risquent ainsi de n'être jamais recouverts. Cela signifie que la partie défenderesse, positionnée ici en tant que victime d'abus judiciaire, est systématiquement perdante à la fois financièrement et moralement. La poursuite stratégique contre la mobilisation publique demeure, par définition, une tactique politique ; l'objectif n'est pas d'obtenir gain de cause sur le fond mais de forcer au silence un ou des adversaires. Le processus intenté ne repose donc pas sur le droit mais sur le détournement des finalités de l'institution judiciaire. L'absence actuelle de mécanismes de réparation efficaces et dissuasifs vient donc, dans la pratique, consacrer cette pratique comme un puissant moteur de dissuasion à la participation au débat public et menace à la fois la vitalité et la qualité des discussions publiques.

72 - Les dommages indirects subis par les proches et communautés des victimes de SLAPP sont également nombreux, sévères, et difficilement réparables. Parmi ceux-ci, nous retrouvons un stress intense et prolongé, l'instauration d'un sentiment de peur et d'insécurité (notamment financière) ainsi qu'une perte de liberté d'expression et une restriction à la participation publique.²⁴ Les dommages indirects subis par les proches des victimes de SLAPP se présentent comme des éléments affectant profondément leurs vies familiales et communautaires et demeurent de puissants incitatifs à se retirer des débats publics en cours ou à venir.

2.3. Vers une dépolitisation progressive des projets de développement soumis à la consultation publique

73 - Bien qu'il ne s'agisse pas d'une stratégie exclusive aux sociétés commerciales, l'instrumentation abusive par ces dernières du processus judiciaire est particulièrement problématique. Celle-ci soulève notamment les points suivants :

²³ **Penelope CANAN et George W. PRING**, « Strategic Lawsuits Against Public Participation », (1988) 35 (5) *Social Problems* 515.

²⁴ **George W. PRING et Penelope CANAN**, *SLAPPS: Getting Sued for Speaking Out*. Philadelphia; Temple University Press, 1996.

- Les disparités souvent considérables de fortune et de ressource entre citoyens et sociétés commerciales se traduisent en inégalité juridique et en arme politique.
- La poursuite abusive peut, et sert fréquemment, à sortir le litige en question de l'arène politique (donc publique) pour le confiner dans l'arène juridique privée.
- Elle inverse un rapport de force entre promoteurs (publics ou privés) et citoyens participant au débat public et inscrit ces derniers dans une position défensive en tant qu'accusés.
- Ces éléments risquent de conduire à une dépolitisation progressive des actions des promoteurs, à un arrêt ou à une frilosité excessive de la part des citoyens de questionner de manière publique les agissements des promoteurs.

74 - Les inégalités de ressources financières et juridiques entre promoteurs et citoyens participant au débat public se traduisent en rapports de force judiciaire inégaux ayant de profondes implications politiques. La participation citoyenne au débat public relève à la fois d'un droit et d'une responsabilité sociale; le caractère *public* de la participation citoyenne est à être opposé au caractère *privé* des poursuites abusives :

SLAPPs, by definition, imperil important public rights central to the functioning of our democratic system. That they are typically undermined in the context of what is commonly regarded as "private" litigation does not affect their public character. While the source of the harm may be "private", the harm itself is visited directly on the democratic process and, in this sense, is decidedly "public".²⁵

75 - L'inversion du rapport de force entre citoyens et les promoteurs dont les activités sont questionnées est un élément important. En cantonnant les citoyens dans le rôle d'accusés, la SLAPP opère un double mouvement de *transfert* et de *conversion* du fardeau de la preuve. Le mouvement de transfert effectué consiste en le retrait de l'arène politique de l'objet du litige et son confinement dans l'arène juridique. Ce transfert s'accompagne d'un retournement de situation pour l'instigateur de la poursuite, qui passe d'une position politiquement défensive à une position juridiquement offensive :

A SLAPP gives its filer an opportunity to regain the upper hand in a dispute which it is losing in the political arena. It can also recast the terms of the dispute. Whereas in the political real the filer is typically on the defensive, in the legal realm the filer can go on the offensive, putting the targets' actions under scrutiny.²⁶

²⁵ **Chris TOLLEFSON**, « Strategic Lawsuits Against Public Participation: Developing a Canadian Response », (1994) 73 (2) *Canadian Bar Review* 200-233.

²⁶ *Ibid*, p. 207.

76 - L'instigateur de la SLAPP convertit un litige essentiellement politique, donc d'intérêt public (soit la démonstration du caractère acceptable et désirable de ses projets ou activités pour les parties concernées), en conflit opposant des justifiables privés. Nous assistons ici à un processus de *privatisation juridique* des débats publics. Finalement, cette conversion éloigne le débat de l'objet initial du litige pour recentrer celui-ci sur le conflit juridique opposant des parties privées. La littérature souligne le caractère commun et stratégique de cette démarche :

*The legal suit diverts attention from the issue that originally gave rise to the dispute and, through legal delay, allows the initiator of the suit to achieve the larger goal of silence around the disputed issue.*²⁷

*Filers [...] unilaterally transform the dispute topics [...] and move the forum of the dispute from the city hall to the courtroom. To invoke the courts, filers represent a political difference as a judicially cognizable claim of injury. They seek to reprivatize and contain a political conflict made public by the citizens' grievance (Cain and Kulcsar, 1891-82/ Schneider, 1985). They use the courts as weapon in social conflict that "legal power provides the opportunity and the means to accomplish the effective denial of the reality of conflicts by making it impossible or inordinately for them to be articulated and managed" (Turk, 1978: 223).*²⁸

2.4. Une menace aux institutions démocratiques et à l'intégrité du système judiciaire

77 - La poursuite bâillon fait la démonstration de la porosité du système judiciaire aux influences économiques et politiques; elle traduit des inégalités de fortune en mécanisme de censure et de représailles politiques en punissant le citoyen ayant participé au débat public. La poursuite bâillon fait de l'institution judiciaire un outil politique mobilisable par des intérêts économiques et institutionnels jouissant d'ores et déjà de positions privilégiées dans l'arène politique. Ce faisant, celle-ci se présente comme une menace à l'intégrité de l'institution judiciaire et entraîne une perte de confiance de la part des citoyens en l'accessibilité, l'impartialité et l'efficacité de ce système.

78 - Le système démocratique du Québec repose sur un certain nombre de piliers institutionnels et politiques. Parmi ceux-ci, nous retrouvons l'État de droit, la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, et l'impartialité du système judiciaire. La poursuite stratégique remet en question ce dernier élément en réinsérant des inégalités sociales et économiques dans un processus judiciaire devant formellement les suspendre.

²⁷ **Susan LOTT**, *Corporate Retaliation Against Consumers: The Status of Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPPs) in Canada*, Public Interest Advocacy Centre, 2004. <http://www.piac.ca/files/slapps.pdf>

²⁸ **Penelope CANAN et George W. PRING**, « Strategic Lawsuits Against Public Participation », (1988) 35 (5) *Social Problems* 515.

79 - Notre système social et politique ne saurait fonctionner sans un corps public libre et informé, apte à prendre des décisions éclairées et accordant une légitimité aux institutions encadrant la vie collective. Le phénomène de la SLAPP se présente comme une importante restriction au droit d'être informé en appauvrissant à la fois l'étendue et la qualité du débat public. Une telle dégradation risque de créer des problèmes de santé et de sécurité publique ainsi qu'un affaiblissement de la vitalité démocratique de la société québécoise. Les organisations citoyennes remplissent en effet des fonctions fondamentales de vigile, d'éducation et d'information publique devant être comprises comme autant de *services publics rendus à la collectivité*. Se faisant, il est normal et courant que ces organisations heurtent un certain nombre d'intérêts dans le respect de la loi et de la bonne conduite du débat public. La pénalisation judiciaire de ces activités ne saurait être permise dans une société qui se dit ouverte, inclusive et plurielle.

80 - Les impacts des poursuites bâillons sur les communautés visées par celles-ci se présentent à la fois à court et à long terme. Elles constituent, pour les citoyens visés, leurs proches, et leurs témoins, de puissants incitatifs à se retirer des débats publics, à limiter ou circonscrire leurs secteurs d'actions sociales et politiques, et conduisent à l'instauration d'une prudence excessive, néfaste et contreproductive dans la conduite des débats publics. Plus fondamentalement peut-être, elles font la démonstration aux citoyens et communautés visées par ces dernières que l'appareil judiciaire québécois n'est pas en mesure de produire une justice impartiale servant un corps public respectueux de la loi. La poursuite bâillon recadre l'appareil judiciaire en outil d'oppression politique. Il importe, dès lors, de retransformer la requête *juridique* abusive en *enjeu politique* menaçant l'exercice de droits fondamentaux et l'intégrité des institutions publiques et judiciaires québécoises.

2.5. Objectifs généraux devant orienter une législation anti-SLAPP

81 - Toute initiative devant régler de manière satisfaisante le dossier des poursuites bâillons au Québec devra comprendre trois dimensions fondamentales. La première de ces dimensions est de nature protectrice; il s'agit, dans un premier temps, d'assurer la protection des citoyens participant de bonne foi au débat public. Cela doit se faire de deux manières. Il importe d'abord que le système judiciaire québécois se dote de mécanismes permettant d'identifier et de rejeter promptement les requêtes abusives. Le rapport Macdonald met en lumière le caractère insatisfaisant des mécanismes actuels en la matière.

82 - Les victimes de SLAPP doivent ensuite être en mesure d'obtenir une compensation pleine et entière pour les dommages encourus par la démarche abusive dont ils ont été la cible. Une victoire juridique non associée à une compensation pleine et entière des frais et dommages encourus se traduit dans la pratique comme une défaite financière et morale pour une partie défenderesse positionnée en tant que victime.

83 - Des mesures dissuasives doivent ensuite être associées à ces démarches protectrices pour que celles-ci puissent obtenir une quelconque efficacité pratique. Les procédures actuelles assurent aux instigateurs des SLAPP un risque modéré dans leurs actions et ne constituent pas des mesures dissuasives satisfaisantes. Les principaux périls auxquels s'exposent les instigateurs de poursuites bâillons sont de nature politique; ces dernières risquent, et conduisent parfois, au renforcement et à la galvanisation des forces citoyennes dirigées contre l'instigateur de la SLAPP. Cette mobilisation n'est toutefois réellement efficace que lorsque celle-ci se traduit par le développement de contre-poursuites positionnant la partie plaignante elle-même dans une position défensive. Cette initiative demeure toutefois réservée aux individus et groupes ayant à la fois la volonté, les ressources, et la capacité financière de conduite de telles démarches.

84 - Il importe dès lors de positionner clairement la poursuite bâillon comme une violation des droits fondamentaux de la partie adverse. Le détournement des finalités de justice est d'ores et déjà répréhensible; il convient désormais de statuer que la faute commise ne s'y arrête pas et concerne les fondations mêmes des principes sur lesquels reposent notre système social et politique.

85 - La forme précise que devront prendre ces initiatives est détaillée au chapitre suivant du présent mémoire.

86 - Bibliographie

Penelope CANAN et George W. PRING, « Strategic Lawsuits Against Public Participation », (1988) 35 (5) *Social Problems* 515.

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.

Gordon v. Marrone, (1992) 590 N.Y.S. (2d) 649.

Jürgen HABERMAS, « The Public sphere: An Encyclopedia Article ». (1974) 3 *New German Critique* 49-55, p. 49.

Jürgen HABERMAS, *L'espace public: Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Édition Payot, 1978.

Susan LOTT, *Corporate Retaliation Against Consumers: The Status of Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPPs) in Canada*, Public Interest Advocacy Centre, 2004.
<http://www.piac.ca/files/slapps.pdf>

Greg OGLE, *Gunning for Change: The Need for Public Participation Law Reform*, 2005.
http://www.wilderness.org.au/pdf/Gunning_for_Change_web.pdf

George W. PRING et Penelope CANAN, *SLAPPS: Getting Sued for Speaking Out*. Philadelphia; Temple University Press, 1996.

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA, « Faire taire les citoyens à n'importe quel prix ? », *La Facture*, 3 octobre 2006. http://www.radio-canada.ca/actualite/v2/lafacture/niveau2_11055.shtml#

Chris TOLLEFSON, « Strategic Lawsuits Against Public Participation: Developing a Canadian Response », (1994) 73 (2) *Canadian Bar Review* 200-233.

3

LES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES ET ADMINISTRATIVES RECOMMANDÉES

Par
M^e Dominique Neuman
Procureur de l'AQLPA et du CRRE

3.1. Des mécanismes permettant l'interruption rapide des poursuites manifestement abusives

87 - Le *Rapport sur les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique (Rapport Macdonald)* préconise en premier lieu de modifier les articles 75.1 et 165 du *Code de procédure civile* de manière à ajouter aux motifs qui y sont déjà prévus le droit au rejet des procédures vexatoires, excessives ou qui constituent un détournement des finalités de la fonction judiciaire.²⁹

88 - Nous sommes en accord avec ces premières recommandations.

Le texte des articles 75.1 et 165 du *Code de procédure civile* pourrait donc se lire comme suit :

²⁹ **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 78.

Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25 Texte actuel	Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25 Texte proposé
<p>CHAPITRE III.1 DES ACTIONS ET PROCÉDURES MANIFESTEMENT MAL FONDÉES OU FRIVOLES</p> <p>75.1. En tout état de cause, le tribunal peut, sur requête, rejeter une action ou une procédure si un interrogatoire tenu en vertu du présent code démontre que l'action ou la procédure est frivole ou manifestement mal fondée pour un motif autre que ceux que prévoit l'article 165 ou si la partie qui a intenté l'action ou produit la procédure refuse de se soumettre à un tel interrogatoire.</p> <p>Si la procédure ainsi rejetée est une défense, le défendeur est forclos de plaider.</p> <p>1984, c. 26, a. 4.</p>	<p>CHAPITRE III.1 DES ACTIONS ET PROCÉDURES MANIFESTEMENT MAL FONDÉES OU FRIVOLES</p> <p>75.1. En tout état de cause, le tribunal peut, sur requête, rejeter une action ou une procédure si un interrogatoire tenu en vertu du présent code démontre que l'action ou la <u>procédure celle-ci</u> est frivole, <u>vexatoire, excessive, abusive ou dilatoire, ou</u> manifestement mal fondée, pour un motif autre que ceux que prévoit l'article 165 <u>constitue un détournement des finalités de la fonction judiciaire</u>, ou si la partie qui a intenté l'action ou produit la procédure refuse de se soumettre à un tel interrogatoire <u>auquel elle est tenue</u>.</p> <p>Si la procédure ainsi rejetée est une défense, le défendeur est forclos de plaider.</p>
<p>SECTION III MOYENS DE NON-RECEVABILITÉ</p> <p>165. Le défendeur peut opposer l'irrecevabilité de la demande et conclure à son rejet:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. S'il y a litispendance ou chose jugée; 2. Si l'une ou l'autre des parties est incapable ou n'a pas qualité; 3. Si le demandeur n'a manifestement pas d'intérêt; 4. Si la demande n'est pas fondée en droit, supposé même que les faits allégués soient 	<p>SECTION III MOYENS DE NON-RECEVABILITÉ</p> <p>165. Le défendeur peut opposer l'irrecevabilité de la demande et conclure à son rejet:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. S'il y a litispendance ou chose jugée; 2. Si l'une ou l'autre des parties est incapable ou n'a pas qualité; 3. Si le demandeur n'a manifestement pas d'intérêt; 4. Si la demande n'est pas fondée en droit, supposé même que les faits allégués soient

Protéger le droit de participation du public

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

Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25 Texte actuel	Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25 Texte proposé
vrais. 1965 (1 re sess.), c. 80, a. 165.	vrais. <u>5. Si la demande, alors même qu'elle apparaît fondée, est frivole, vexatoire, excessive, abusive ou dilatoire, manifestement mal fondée ou constitue un détournement des finalités de la fonction judiciaire.</u>
	Note: A plus long terme, dans le cadre d'une réforme plus étendue du Code de procédure civile, il y aurait lieu de fusionner les articles 75.1 et 165, lesquels font déjà double emploi avant même les recommandations proposées au présent mémoire.

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

89 - Nous sommes fort conscients que les articles 75.1 et 165 C.p.c. ne permettront que l'interruption des poursuites dont l'abus est le plus manifeste.

Le Comité Macdonald souligne à juste titre

La difficulté d'application de l'article 75.1 C.p.c. vient de ce qu'une telle démonstration est souvent difficile à faire et ne convainc que rarement le tribunal.

[...] La requête fondée sur l'article 75.1 C.p.c., si elle est reçue positivement, a pour effet de priver une partie de son droit de se faire entendre plus avant, ce qui exige de la cour une grande prudence et par extension, rend difficile d'y recourir. Elle nécessite par ailleurs que la cour conclue que l'action est manifestement mal fondée. L'article 75.1 C.p.c. fait par conséquent toujours l'objet d'une interprétation stricte [...].

La doctrine et la jurisprudence établissent en effet que le juge saisi d'une requête en irrecevabilité doit faire preuve de prudence et ne doit pas déclarer que le recours est irrecevable [selon l'article 165 C.p.c.] à moins que tous les éléments à considérer apparaissent à la déclaration et que l'absence d'application de la règle de droit à ces éléments ne soit pas discutable. [...]

Les articles 75.1 C.p.c. et 165(4) C.p.c., tels qu'ils sont actuellement interprétés, sont d'usage très limité si l'objectif est de contrer, dès le début des procédures, les tentatives de SLAPP.³⁰

90 - Certes, les modifications proposées aux articles 75.1 et 165 C.p.c. sont essentielles pour faciliter l'interruption des procédures les plus manifestement abusives. Toutefois, en raison du souci des Tribunaux d'éviter de brimer les droits des parties à s'adresser à la justice, il est probable que bon nombre de poursuites abusives ne pourront pas être rejetées préliminairement en vertu de ces articles.

91 - Il devient alors nécessaire de renforcer les pouvoirs préliminaires des juges leur permettant de gérer les causes et d'éviter les excès procéduraux, afin de permettre un traitement plus rapide et moins coûteux des poursuites qui *semblent* abusives, mais dont l'abus n'est pas suffisamment manifeste pour permettre leur rejet préliminaire.

92 - Les dispositions interprétatives des articles 2, 4.1, 4.2 et 46 du *Code de procédure civile* sont alors cruciales, en ce qu'elles codifient l'obligation des parties d'agir de bonne foi et, notamment, de ne pas agir en vue de nuire à autrui ou d'une manière excessive ou déraisonnable. Le tribunal dispose d'un pouvoir général lui permettant de veiller au bon déroulement de l'instance et d'intervenir pour en assurer la saine gestion.

Suivant ces dispositions, 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*. Le juge doit faire de même à l'égard des actes de procédure qu'il autorise ou ordonne.³¹

Les dispositions des articles 4.1 et 4.2 C.p.c., bien que nouvelles, ont été qualifiées de « principes directeurs du Code » :

Pour que la justice civile devienne un service public plus accessible dont les coûts et les délais sont raisonnables, la réforme 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

³⁰ **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 55-57.

³¹ **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 52-55.

*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.*³²

93 - Le Rapport Macdonald souligne toutefois que ces pouvoirs généraux des juges sont malheureusement 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.*³³

*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.*³⁴

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.*³⁵

94 - Il est à souhaiter que les tribunaux utiliseront davantage à l'avenir les pouvoirs de gestion de cause dont ils sont investis, notamment sous l'influence de ces deux rapports.

³² **GOVERNEMENT DU QUÉBEC (MINISTÈRE DE LA JUSTICE)**, *Rapport d'évaluation de la Loi portant réforme du Code de procédure civile*, Québec, 2006, page 63.

³³ **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.

³⁴ **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.

³⁵ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC (MINISTÈRE DE LA JUSTICE)**, *Rapport d'évaluation de la Loi portant réforme du Code de procédure civile*, Québec, 2006, page 64.

Il y aurait lieu par ailleurs d'apporter certaines modifications à ces dispositions. D'une part, l'article 2 *C.p.c.* devrait référer explicitement aux articles 4.1 et 4.2 *C.p.c.* afin que l'exigence de faciliter « *la marche normale des procès* » soit interprétée dans le sens de l'obligation des parties d'agir de bonne foi, de ne pas agir en vue de nuire à autrui ou d'une manière excessive ou déraisonnable et de s'assurer que les actes de procédure choisis sont, eu égard aux coûts et au temps exigés, proportionnés à la nature et à la finalité de la demande et à la complexité du litige.

Par ailleurs, les articles 4.1 et 4.2 *C.p.c.* devraient eux-mêmes référer au souci du législateur d'éviter le détournement des finalités de la fonction judiciaire.

Nous appuyons de plus les recommandations du rapport d'évaluation de 2006 de la réforme du *Code de procédure civile*, afin que soient renforcés les pouvoirs de gestion des causes des juges, en précisant que ces pouvoirs pourraient permettre de réduire les étapes procédurales préalables à l'audience au mérite (mais non de réduire "les moyens de preuve", comme l'évoque le rapport, à tort selon nous).³⁶ Dans cette perspective, nous proposons de permettre au juge, entre autres, d'imposer que la preuve soit déposée sous forme d'affidavits, que les plaidoiries soient présentées par écrit, que les étapes procédurales soient réduites ou simplifiées ainsi que toute autre mesure visant à réduire les coûts et les délais de la cause. Ceci rejoint la formule de requête pour jugement sommaire, disponible en Ontario, et relatée au rapport Macdonald.³⁷

Nous appuyons également la recommandation du Rapport Macdonald suggérant, en cas de poursuite bâillon, que le juge puisse utiliser ses pouvoirs généraux pour imposer le versement d'une provision pour frais au défendeur.³⁸

³⁶ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC (MINISTÈRE DE LA JUSTICE)**, *Rapport d'évaluation de la Loi portant réforme du Code de procédure civile*, Québec, 2006, page 64.

³⁷ **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 57-60.

³⁸ **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 67-69.

95 - Les articles 2, 4.1 et 4.2 du *Code de procédure civile* pourraient ainsi être reformulés comme suit :

Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25 Texte actuel	Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25 Texte proposé
<p>2. 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 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, plutôt qu'à la retarder ou à y mettre fin prématurément. 1965 (1 re sess.), c. 80, a. 2.</p>	<p>2. 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 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, <u>conformément aux articles 4.1 et 4.2</u>, plutôt qu'à la retarder ou à y mettre fin prématurément.</p>
<p>4.1. 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>Le tribunal veille au bon déroulement de l'instance et intervient pour en assurer la saine gestion. 2002, c. 7, a. 1.</p>	<p>4.1. 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 <u>ou dans le détournement des finalités de la fonction judiciaire.</u></p> <p>Le tribunal veille au bon déroulement de l'instance et intervient pour en assurer la saine gestion.</p>
<p>4.2. 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; le juge doit faire de même à l'égard des actes de procédure qu'il autorise ou ordonne. 2002, c. 7, a. 1.</p>	<p>4.2. Dans toute instance, <u>le juge et</u> les parties doivent <u>toutefois</u> s'assurer que les actes de procédure choisis <u>et les étapes procédurales précédant l'audition au fond</u> 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 <u>et qu'elles évitent de détourner les finalités de la fonction judiciaire;</u> le juge doit faire de même à l'égard</p>

Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25 Texte actuel	Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25 Texte proposé
	des actes de procédure <u>ou des étapes procédurales</u> qu'il autorise ou ordonne. <u>À cette fin, le juge peut notamment imposer que la preuve soit en tout ou en partie déposée sous forme d'affidavits, que les plaidoiries soient présentées par écrit, que les étapes procédurales soient réduites ou simplifiées ainsi que toute autre mesure visant à réduire les coûts et les délais de la cause. Il peut également, à la même fin, imposer à une partie le versement d'une provision pour frais à une autre partie.</u>

3.3. Un désincitatif aux poursuites abusives

96 - L'article 75.2 C.p.c. actuel permet déjà de condamner l'auteur d'une procédure rejetée car abusive à des dommages :

75.2. Lorsqu'il rejette, dans le cadre de l'article 75.1, une action ou une procédure frivole ou manifestement mal fondée, le tribunal peut, sur demande, la déclarer abusive ou dilatoire. Il peut alors condamner la partie déboutée à payer des dommages-intérêts en réparation du préjudice subi par une autre partie si le montant en est établi. Lorsque le montant n'est pas établi au moment du jugement ou lorsqu'il excède la limite de compétence du tribunal, ce dernier peut réserver, dans le délai et aux conditions qu'il détermine, le droit de s'adresser par requête au tribunal compétent pour réclamer le montant des dommages-intérêts. Cette requête fait partie du dossier initial.

Le rapport Macdonald attire l'attention sur le fait qu'il n'existe pas de disposition équivalente à celle de l'article 75.2 C.p.c. lorsqu'une poursuite est rejetée préliminairement, non pas en vertu de l'article 75.1 C.p.c., mais en vertu de l'article 165 C.p.c. Il s'agit là d'une anomalie, compte tenu de la similitude des deux recours, particulièrement si l'article 165 C.p.c. est amendé de la manière proposée précédemment pour y inclure :

Contrairement à ce qui est prévu aux dispositions établies par le Code de procédure civile en matière de procédures frivoles ou non-fondées (articles 75.1 et 75.2 C.p.c.), l'article 165(4) C.p.c. qui établit le principe de l'irrecevabilité des actions judiciaires non fondées en droit ne fait pas directement référence au paiement de dommages-intérêts.³⁹

³⁹ 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* –

Nous proposons donc d'ajouter, après l'article 165 C.p.c., une disposition identique à l'article 75.2 C.p.c. Il est également indispensable d'ajuster le langage de l'article 75.2 C.p.c. pour en assurer la cohérence avec les modifications déjà proposées à l'article 75.1 C.p.c.:

Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25	Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25
Texte actuel	Texte proposé
<p>75.2. Lorsqu'il rejette, dans le cadre de l'article 75.1, une action ou une procédure frivole ou manifestement mal fondée, le tribunal peut, sur demande, la déclarer abusive ou dilatoire. Il peut alors condamner la partie déboutée à payer des dommages-intérêts en réparation du préjudice subi par une autre partie si le montant en est établi. Lorsque le montant n'est pas établi au moment du jugement ou lorsqu'il excède la limite de compétence du tribunal, ce dernier peut réserver, dans le délai et aux conditions qu'il détermine, le droit de s'adresser par requête au tribunal compétent pour réclamer le montant des dommages-intérêts. Cette requête fait partie du dossier initial.</p>	<p>75.2. Lorsqu'il rejette, dans le cadre de l'article 75.1, une action ou une procédure frivole ou manifestement mal fondée, le tribunal peut, sur demande, la déclarer abusive ou dilatoire. Il peut alors condamner la partie déboutée à payer des dommages-intérêts en réparation du préjudice subi par une autre partie si le montant en est établi. Lorsque le montant n'est pas établi au moment du jugement ou lorsqu'il excède la limite de compétence du tribunal, ce dernier peut réserver, dans le délai et aux conditions qu'il détermine, le droit de s'adresser par requête au tribunal compétent pour réclamer le montant des dommages-intérêts. Cette requête fait partie du dossier initial.</p>
	<p>Nouvel article</p> <p>165.1 Lorsqu'il rejette une action ou une procédure dans le cadre des alinéas 4 ou 5 de l'article 165, le tribunal peut, sur demande, condamner la partie déboutée à payer des dommages-intérêts en réparation du préjudice subi par une autre partie si le montant en est établi. Lorsque le montant n'est pas établi au moment du jugement ou lorsqu'il excède la limite de compétence du tribunal, ce dernier peut réserver, dans le délai et aux conditions qu'il détermine, le droit de s'adresser par requête au tribunal compétent pour réclamer le montant des dommages-intérêts. Cette requête fait partie</p>

les poursuites - bâillons (SLAPP) Rapport du comité au ministre de la Justice du Québec, Montréal, 15 mars 2007, pages 65-66.

Protéger le droit de participation du public

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

Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25 Texte actuel	Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25 Texte proposé
	du dossier initial.

97 - Lorsque la cause procède au mérite et qu'un jugement final est rendu, l'article 477 C.p.c. permet au tribunal de *mitiger les dépens* qui sont octroyés à la partie gagnante si ces frais sont déraisonnables ou s'il y a eu excès de sa part :

477. La partie qui succombe supporte les dépens, frais du sténographe compris, à moins que, par décision motivée, le tribunal ne les mitige, ne les compense ou n'en ordonne autrement.

Le tribunal peut également, par décision motivée, mitiger les dépens relatifs aux expertises faites à l'initiative des parties, notamment lorsqu'il estime que l'expertise était inutile, que les frais sont déraisonnables ou qu'un seul expert aurait suffi.

L'article 477 C.p.c. présente toutefois une anomalie : son langage est, de façon inexplicquée, différent de celui des articles 4.1 et 4.2 C.p.c. La description de l'excès procédural à l'article 477 C.p.c. n'est pas la même qu'aux articles 4.1 et 4.2 C.p.c., malgré que ces derniers articles énoncent les principes directeurs au sujet de la raisonnabilité ou de l'excès des procédures eu égard à leurs coûts (donc le même sujet que ce qui est couvert par l'article 477 C.p.c.). L'excès de l'article 477 C.p.c. est limité aux seuls frais d'expertise et ne couvre pas les autres dépens qui pourraient être abusifs, selon les critères des articles 4.1 et 4.2 C.p.c. Nous proposons donc de modifier la formulation de l'article 477 C.p.c. de manière à ce qu'il concorde avec les articles 4.1 et 4.2 C.p.c.

Parallèlement à la mitigation des frais, il y a aussi lieu de conférer au tribunal le pouvoir d'accroître les frais, afin d'y inclure des frais extra-judiciaires, ceci afin de permettre d'indemniser un défendeur victime d'une poursuite abusive qui aura été rejetée après audience et jugement au mérite. Le rapport Macdonald le souligne :

Les dépens dont le paiement est imposé à la partie perdante ne représentent, comme on l'a vu, qu'une très faible partie des coûts associés à une action judiciaire, et ne couvrent pas l'essentiel des honoraires et déboursés professionnels liés à une poursuite judiciaire.⁴⁰

⁴⁰ **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 64.

Des recours en obtention de frais extra-judiciaires ou même de dommages-intérêts en vertu du droit civil général (art. 1457 C.c.Q.)⁴¹ ou de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec⁴² sont éventuellement ouverts au défendeur, mais requerront parfois de loger une poursuite distincte, ce qui est de nature à accroître les coûts plutôt que de les réduire. Le rapport Macdonald souligne cet inconvénient.⁴³ Il y a lieu d'y parer, en facilitant, à l'article 477 C.p.c., la possibilité pour le tribunal d'accorder de tels frais dans le cadre de l'instance existante, comme le fait d'ailleurs déjà l'article 75.2 C.p.c. vu plus haut.

Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25 Texte actuel	Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25 Texte proposé
<p>477. La partie qui succombe supporte les dépens, frais du sténographe compris, à moins que, par décision motivée, le tribunal ne les mitige, ne les compense ou n'en ordonne autrement.</p> <p>Le tribunal peut également, par décision motivée, mitiger les dépens relatifs aux expertises faites à l'initiative des parties, notamment lorsqu'il estime que l'expertise était inutile, que les frais sont déraisonnables ou qu'un seul expert aurait suffi.</p>	<p>477. La partie qui succombe supporte les dépens, frais du sténographe compris, à moins que, par décision motivée, le tribunal ne les mitige, ne les compense ou n'en ordonne autrement.</p> <p>Le tribunal peut également, par décision motivée, mitiger les dépens <u>relatifs aux expertises faites à l'initiative des parties ou permettre l'octroi de frais extra-judiciaires ou de dommages-intérêts en réparation du préjudice subi par une autre partie si le montant en est établi, s'il estime que les procédures ou les coûts ont été disproportionnés à la nature et à la finalité de la demande et à la complexité du litige</u></p>

⁴¹ **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 64.

⁴² **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 64.

⁴³ **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 66-67.

Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25 Texte actuel	Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25 Texte proposé
<p>Dans le cas d'une action personnelle et sous réserve de l'article 988, la somme des frais de poursuite, à l'exclusion des frais d'exécution, que le défendeur condamné peut être appelé à payer ne doit pas excéder le montant de la condamnation, si celui-ci n'est pas supérieur au montant prévu au paragraphe a de l'article 953 [N.D.L.R.: petite créance à 7000\$], à moins que, par décision motivée, le tribunal n'en ait ordonné autrement.</p> <p>1965 (1 re sess.), c. 80, a. 477; 1975, c. 83, a. 27; 1977, c. 73, a. 16; 1983, c. 28, a. 18; 1995, c. 39, a. 2; 2002, c. 7, a. 89.</p>	<p><u>ou afin d'éviter un détournement des finalités de la fonction judiciaire, notamment lorsqu'il estime que l'expertise était inutile, que les frais sont déraisonnables ou qu'un seul expert aurait suffi. . Lorsque le montant des frais extra-judiciaires ou des dommages-intérêts n'est pas établi au moment du jugement ou lorsqu'il excède la limite de compétence du tribunal, ce dernier peut réserver, dans le délai et aux conditions qu'il détermine, le droit de s'adresser par requête au tribunal compétent pour réclamer le montant des dommages-intérêts. Cette requête fait partie du dossier initial.</u></p> <p>Dans le cas d'une action personnelle et sous réserve de l'article 988, la somme des frais de poursuite, à l'exclusion des frais d'exécution, que le défendeur condamné peut être appelé à payer ne doit pas excéder le montant de la condamnation, si celui-ci n'est pas supérieur au montant prévu au paragraphe a de l'article 953 [N.D.L.R.: petite créance à 7000\$], à moins que, par décision motivée, le tribunal n'en ait ordonné autrement.</p>

3.4. **La protection contre les renoncements à la liberté d'expression et au droit de participer aux affaires publiques**

98 - Les règlements hors-cour bâillon peuvent poser un problème similaire à celui des poursuites bâillons.

Il est en effet déjà arrivé que des citoyens soient contraints, pour des raisons économiques, à se désister de recours environnementaux ou d'intérêt public devenues trop coûteux pour eux et, ce faisant, soient économiquement contraints à renoncer, non seulement à leur droit de poursuite

Protéger le droit de participation du public

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

judiciaire, mais également à leur droit de parole public futur à l'encontre d'un projet d'investissement ou de sa légalité, et donc à leur droit de s'opposer publiquement, même de façon non judiciaire, à ce projet

99 - 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.

La liberté d'expression est un droit fondamental reconnu tant par la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne* (art. 3) que par la *Charte canadienne des droits et libertés* (art. 2). Le droit des citoyens de participer aux affaires publiques est quant à lui reconnu par de nombreuses lois environnementales, municipales et autres, qui favorisent la participation du public. La Commission Macdonald a elle-même estimé que ce droit constituait une composante implicite de la liberté d'expression au Québec.

100 - Il existe un moyen simple par lequel l'Assemblée Nationale pourrait protéger les citoyens contre des renonciations à de tels droits fondamentaux.

Il s'agit d'énoncer législativement que, dans toute déclaration de règlement hors cour ou entente de désistement sans frais, toute clause de renonciation à la liberté d'expression ou au droit de participer aux affaires publiques est nulle sauf si elle a été approuvée par jugement motivé du Tribunal déjà saisi de la cause. A cette occasion, ce Tribunal aurait le droit de s'enquérir 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 cette protection pourrait même 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'ils 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*. Les juges imposeront probablement des limites très sévères aux circonstances où un tel bâillon serait permis, par exemple dans les seuls cas clairs où la protection de la vie privée ou la protection contre la diffamation seraient des enjeux. Dans les autres cas, les Tribunaux auront tendance à donner priorité aux valeurs de liberté reconnues par nos *Chartes* et de nombreuses lois.

101 - Nous recommandons donc l'ajout de l'article suivant.

Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25 Texte actuel	Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25 Texte proposé
	<p>Nouvel article</p> <p>476.1 Dans une déclaration de règlement hors cour ou une entente de désistement sans frais, 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.</p> <p>Le Tribunal peut alors s'enquérir des circonstances ayant mené à l'inclusion d'une telle clause.</p>

3.5. Le cadre législatif d'adoption des présentes mesures

102 - Le *Rapport sur les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique (Rapport Macdonald)* examine la possibilité que les recommandations législatives qu'il propose soient inscrites non pas dans une simple Loi modifiant le Code de procédure civile et d'autres dispositions législatives, mais dans une loi nommément établie et intitulée de manière à faire référence à l'objectif de protéger les citoyens contre les poursuites bâillons :

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

La dernière option qui s'offre au législateur est l'adoption des mêmes mesures proposées précédemment, mais incluses dans le cadre d'un projet de loi clairement dédié à protéger les tribunaux du détournement de la fonction judiciaire et à favoriser la participation des citoyens au débat public et à l'exercice de leur droit à la liberté d'expression et d'opinion. La différence fondamentale entre les options 2 et 3 n'est pas strictement d'ordre technique ou cosmétique; elle réside dans la signification que le législateur entend donner aux modifications qu'il apportera au droit procédural. Soit ces modifications visent simplement un réajustement à la marge des normes applicables en matière d'abus du droit d'ester en justice, soit elles visent clairement à affirmer le droit des citoyens de participer au débat public. Il s'agit donc essentiellement d'un choix politique. Si le législateur fait le second choix, il 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

Protéger le droit de participation du public

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

le libellé de celle-ci insiste sur le droit à l'exercice de la liberté d'expression dans l'espace public ou sur l'interdiction de recourir aux tribunaux d'une manière constituant un détournement de la fonction judiciaire.⁴⁴ En ce qui a trait au préambule, on pourra s'inspirer, en les adaptant, de certaines déclarations internationales ou de certaines lois citées dans le présent rapport. On pense ici aux dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁴⁵, au California Code of Civil Procedure ou à la Convention de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (dite Convention d'Aarhus)⁴⁶.⁴⁷

103 - Nous sommes en accord avec cette approche.

104 - Nous recommandons que les mesures législatives proposées au présent chapitre soient incluses dans une loi unique, dont le titre pourrait être *Loi visant à protéger le droit à la liberté d'expression et à la participation aux affaires publiques et à éviter le détournement des finalités de la fonction judiciaire*.

105 - Comme le suggère le Rapport Macdonald, le préambule de cette *Loi* indiquerait le contexte dans lequel celle-ci s'inscrit et référerait également aux principes directeurs déjà établis au *Code de procédure civile* ainsi qu'au *Rapport Macdonald*.

Ce préambule pourrait se lire comme suit :

CONSIDÉRANT que le Québec est une société démocratique, qui valorise la liberté d'expression et la participation sans craintes de ses citoyens aux affaires publiques,

⁴⁴ Cité dans le texte : Pour mémoire, rappelons que le titre de la loi adoptée en Nouvelle-Écosse rend compte de ce qu'on n'était pas parvenu à trancher entre ces deux termes, Législature de la Nouvelle-Écosse, P.L. 23, *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*, 3e session, 58e Assemblée générale (52 Elizabeth II, 2003 http://www.gov.ns.ca/legislature/legc/bills/58th_3rd/1st_read/b023.htm#text/).

⁴⁵ Cité dans le texte : Adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966. Entrée en vigueur: le 23 mars 1976, conformément aux dispositions de l'article 49.

⁴⁶ Cité dans le texte : Quarante signataires. La convention a été adoptée à la quatrième Conférence ministérielle, Aarhus (Danemark), 1998, en vigueur depuis le 30 octobre 2001.

⁴⁷ **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.

CONSIDÉRANT que les parties qui s'adressent à la fonction judiciaire 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 ;

CONSIDÉRANT que les parties qui s'adressent à la fonction judiciaire doivent s'assurer que les moyens 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 ;

CONSIDÉRANT qu'il y a lieu d'éviter que la fonction judiciaire ne soit détournée de ses finalités, notamment dans le cadre de poursuites stratégiques contre la mobilisation publique ;

CONSIDÉRANT le « Rapport d'évaluation de la Loi portant réforme du Code de procédure civile » de 2006 et le rapport intitulé « Les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique – les poursuites bâillons (SLAPP) » déposé en 2007 par le Comité d'experts présidé par M^e Roderick Macdonald ;

LE PARLEMENT DU QUÉBEC DÉCRÈTE CE QUI SUIT :

3.6. L'aide économique à la défense et à l'assurance contre les poursuites abusives

106 - Nous sommes en accord avec le Rapport Macdonald quant à l'utilité réduite et aux difficultés qu'il y aurait à instituer un régime public d'assurance-responsabilité des organismes environnementaux pour protéger ceux-ci et leurs dirigeants contre les poursuites-bâillons.⁴⁸

Dans l'état actuel du mouvement environnemental, un tel régime d'assurance-responsabilité ne serait en effet vraisemblablement ouvert qu'à un très petit nombre d'organismes environnementaux, les plus importants mais pas nécessairement ceux qui sont les plus à risque de faire l'objet de poursuites bâillons. On a vu en effet que des poursuites bâillons peuvent parfois viser des organismes parmi les plus faibles ou même de simples citoyens. Pour être admissibles à un régime public d'assurance-responsabilité, les organismes intéressés devraient par ailleurs probablement accepter un certain contrôle gouvernemental de leurs activités, ce qui pourrait avoir pour effet paradoxal de restreindre la liberté d'expression ou de participation aux affaires publiques que le régime aurait eu pour but de sauvegarder. Plusieurs organismes admissibles pourraient par ailleurs refuser les conditions attachées à un régime public d'assurance-responsabilité, pour préserver leur liberté de parole. Le ministère chargé de juger de l'admissibilité d'organismes environnementaux à ce régime d'assurance public (le MDDEP) pourrait même se trouver en conflit d'intérêts à l'égard des activités assurées.

⁴⁸ **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 71-75.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous ne recommandons pas la création d'un régime public d'assurance-responsabilité des organismes environnementaux pour protéger ceux-ci et leurs dirigeants contre les poursuites bâillons. Un tel régime ne viendrait que très faiblement en aide à ceux susceptibles de faire l'objet de telles poursuites bâillons. Les efforts et les sommes investies dans un tel régime risqueraient même d'être contre-productives, en venant distraire le gouvernement quant à la nécessité d'adopter d'autres mesures plus efficaces, pour mieux protéger les citoyens et organismes contre de telles poursuites.

107 - Nous recommandons plutôt, à l'instar du rapport Macdonald la création d'un *Fonds d'aide aux personnes et organismes visés par des poursuites stratégiques contre la mobilisation publique*.⁴⁹ Comme le recommande le rapport Macdonald, ce *Fonds* pourrait être administré par le *Fonds d'aide au recours collectif* déjà établi au Québec.

Les conditions d'admissibilité à ce Fonds seraient sensiblement identiques à celles décrites au Rapport Macdonald⁵⁰, c'est-à-dire qu'elles devraient être, pour l'essentiel : 1) des poursuites judiciaires 2) entreprises contre des individus ou des organisations pour s'être engagés dans l'espace public dans le cadre de débats mettant en cause des enjeux collectifs 3) et de nature à limiter l'étendue de la liberté d'expression de ces individus ou organisations ou susceptible de neutraliser leur action ou celle des membres de ces organisations.

Si le requérant est jugé admissible selon ces critères, l'aide offerte ne devrait pas être limitée à la seule présentation d'une requête en irrecevabilité (comme le propose le Rapport Macdonald). On a en effet vu plus haut que la requête en irrecevabilité (selon les articles 75.1 ou 165 C.p.c. ne constitue pas nécessairement un remède efficace dans tous les cas. Dans de nombreux cas, le défendeur n'aura pas d'autre choix que de se rendre à procès, en demandant au juge, selon les circonstances, de limiter les incidents procéduraux préalables qui seraient disproportionnés

⁴⁹ **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.

⁵⁰ **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 75.

ou détourneraient la fonction judiciaire de ses finalités (art. 2, 4.1, 4.2 et 46 C.p.c.). L'aide offerte par le Fonds devrait donc pouvoir couvrir les frais du défendeur même s'il est obligé de se rendre jusqu'au procès.

4

CONCLUSION

Par André Bélisle
(AQLPA et CRRE)

108 - L'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et le Comité de restauration de la rivière Etchemin (CRRE) remercient la Commission des institutions de l'Assemblée Nationale du Québec de leur avoir permis à de présenter ce mémoire et ses recommandations, relatifs au « *Rapport d'évaluation de la Loi portant réforme du Code de procédure civile* » de 2006 et au rapport intitulé « *Les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique – les poursuites bâillons (SLAPP)* » déposé en 2007 par le Comité d'experts présidé par M^e Roderick Macdonald.

Nous invitons respectueusement la Commission à faire sienne ces recommandations et à les proposer à l'Assemblée Nationale.

109 - Nous espérons humblement que notre démarche contribuera à aider la société québécoise à continuer de se développer, comme société démocratique, valorisant la liberté d'expression et la participation sans craintes de ses citoyens aux affaires publiques.

Protéger le droit de participation du public

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