

**Consultation générale et auditions publiques
portant sur le projet de loi 99 « *Loi modifiant
le Code de procédure civile pour prévenir
l'utilisation abusive des tribunaux et favoriser
le respect de la liberté d'expression et la
participation des citoyens aux débats publics* ».**

Mémoire du
Regroupement national
des conseils régionaux
de l'environnement
du Québec

Pour la Commission
des institutions

22 octobre 2008



Présentation de l'organisme

Les conseils régionaux de l'environnement (CRE) du Québec existent maintenant depuis plus de 25 ans. Présents aujourd'hui dans toutes les régions du Québec, ils ont le mandat fort important et pertinent de promouvoir le développement durable et la protection de l'environnement de chacune des régions du Québec. Par leurs actions, ils cherchent à favoriser la prise en compte des préoccupations environnementales dans le développement régional. Pour eux, ce développement doit se faire avec le souci de maintenir l'intégrité écologique du territoire face aux impacts de l'activité humaine. C'est une condition essentielle au développement durable.

Comme ils doivent composer avec les réalités locales et régionales, les CRE privilégient des stratégies de concertation, entre autres, pour faire avancer leur dossier. Ils défendent des valeurs fondamentales comme la solidarité, l'équité et le respect.

Les CRE sont des organisations autonomes, issues du milieu, qui regroupent ensemble plus de 2 000 membres de toute origine. Ce réseau unique constitue l'un des acteurs les plus influents dans le secteur de l'environnement au Québec.

Le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) a pour mission de contribuer au développement et à la promotion d'une vision globale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des conseils régionaux de l'environnement (CRE) et d'émettre des opinions publiques en leur nom. En regroupant et représentant ainsi l'ensemble des régions du Québec, il facilite les échanges d'expertise entre les régions, assure la diffusion de la vision particulière des CRE et encadre les relations avec les intervenants politiques, sociaux, économiques et environnementaux au niveau national. Le RNCREQ est présidé par M. Jacques Ruelland et dirigé par M. Philippe Bourke.

Le RNCREQ œuvre dans la plupart des grands dossiers environnementaux (changements climatiques, matières résiduelles, gestion de l'eau, énergie, forêts, agriculture, etc.).

Considérations générales

En février 2008, le RNCREQ a participé à la Consultation générale et aux 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) ».

Il avait alors fait la démonstration que ses membres, les Conseils régionaux de l'environnement (CRE), sont des organismes de « **démocratie participative** », et conséquemment, qu'ils sont particulièrement vulnérables aux poursuites-bâillons. Le RNCREQ avait en outre précisé que l'action des CRE se traduit, entre autres, par la mise en œuvre d'une « *veille stratégique sur le secteur de l'environnement afin de soutenir l'application, la révision et le développement des politiques, des lois et des règlements dans divers domaines tels que la gestion des matières résiduelles, la qualité de l'air, les changements climatiques, la protection des milieux humides, des rives et plaines inondables, etc.* » Il va sans dire que l'accomplissement de ce rôle doit pouvoir s'appuyer sur le respect de la « **liberté d'expression** ».

Ainsi, les CRE et le RNCREQ, comme les individus et plusieurs autres organisations, ont le privilège de pouvoir informer le public lorsque des activités ou des comportements compromettent, ou sont susceptibles de compromettre, la qualité de l'environnement, la santé ou la sécurité des citoyens, notamment lorsque les lois et règlements ne sont pas respectés. Les groupes et les citoyens doivent être en mesure d'exercer ce privilège, avec responsabilité, sans risquer d'être poursuivis de manière abusive en justice ou d'avoir à subir des pressions indues de la part d'autorités ou de corporations.

Pour appuyer son argumentation, le RNCREQ avait aussi fait état de quelques exemples de SLAPP dont ses membres ont été victimes, mais aussi de quelques actions qui ont été menées par les CRE au cours des dernières années et qui auraient pu être soumises à des SLAPP.

Conséquemment, le RNCREQ recommandait alors à l'époque au gouvernement de mettre en place des modifications législatives visant à contrer la pratique des SLAPP.

Le RNCREQ est satisfait de voir que ses recommandations ont été prises en compte et que le gouvernement a respecté son engagement à l'effet de déposer un projet de loi.

Considérations spécifiques

Le projet de loi no 99 répond-il aux attentes formulées en février dernier?

En réclamant une intervention du gouvernement du Québec pour contrer le phénomène des SLAPP, le RNCREQ cherchait à éviter que des recours abusifs ne soient intentés contre des personnes ou des organismes qui exercent leur liberté d'expression au fin de participer ou de susciter un débat public.

Plus spécifiquement, le RNCREQ souhaite éviter que des divergences d'opinion entre des parties ne se trouvent inutilement judiciairisées. Idéalement, ces divergences doivent plutôt s'exprimer, par l'entremise d'un dialogue constructif, à l'intérieur des forums appropriés.

Conséquemment, avec le souci de respecter les finalités propres au système judiciaire, nous avons alors reconnu que l'adoption d'une loi modifiant le Code des procédures civiles et la Loi sur le recours collectif auraient comme avantages :

- A. l'assurance que la pratique des SLAPP sera découragée;
- B. une garantie d'accès à la justice pour les citoyens et les justiciables visés par une SLAPP.

Nous avons également mentionné qu'à notre avis, une loi anti-slapp, nommément établie, affirmerait davantage et plus clairement le droit des citoyens à participer au débat public plutôt qu'un réajustement à la marge des normes applicables en matière d'abus du droit d'ester en justice. Une telle loi aurait ainsi en soi un effet dissuasif sur de telles pratiques.

A. Assurance que la pratique des SLAPP sera découragée

Pour éviter le recours à des procédures abusives (incluant les simples menaces de recours), le RNCREQ estime qu'il faut instaurer divers mécanismes de dissuasion :

1. Punir les personnes qui commettent des abus en déposant des demandes en justice ou des actes de procédures.

À cet effet, le projet de loi 99 introduit l'article 54.1 et 54.5 :

« 54.1. Les tribunaux de première instance peuvent à tout moment, sur demande et même d'office, déclarer qu'une demande en justice ou un acte de procédure est abusif et prononcer une sanction contre la partie qui agit de manière abusive.

L'abus peut résulter d'une demande en justice ou d'un acte de procédure manifestement mal fondé, frivole ou dilatoire, ou d'un comportement vexatoire ou quérulent. Il peut aussi résulter de la mauvaise foi, de l'utilisation de la procédure de manière excessive ou déraisonnable ou de manière à nuire à autrui ou encore du détournement des fins de la justice, notamment si cela a pour effet de limiter la liberté d'expression d'autrui dans le contexte de débats publics.»

...

« 54.5. Le tribunal peut, en se prononçant sur le caractère abusif d'une demande en justice ou d'un acte de procédure, ordonner, le cas échéant, le remboursement de la provision pour frais versée, condamner une partie à payer, outre les dépens, des dommages-intérêts en réparation du préjudice subi par une autre partie, notamment pour compenser les honoraires et débours extrajudiciaires que celle-ci a engagés ou, si les circonstances le justifient, attribuer des dommages-intérêts punitifs.

Si le montant des dommages-intérêts n'est pas admis ou ne peut être établi aisément au moment de la déclaration d'abus, il peut en décider sommairement ou réserver le droit d'une partie de les faire établir par le tribunal compétent, dans le délai et sous les conditions qu'il détermine.»

Le RNCREQ recommande l'adoption des articles 54.1 et 54.5 considérant qu'ils permettent au tribunal de rejeter une action ou une procédure abusive rapidement. Aussi, parce que ceux qui commettent ces abus risquent d'en faire les frais.

Le RNCREQ estime que cette modification à l'article 54 est préférable à un ajout à l'article 75, notamment parce que cela permet d'élargir la notion d'abus au-delà de la seule question des SLAPP, mais aussi parce que cela permet d'accélérer le traitement et de mettre fin plus rapidement aux recours abusifs.

2. Rendre les administrateurs et les dirigeants d'une personne morale responsables

À cette fin, le projet de loi 99 propose l'article 54.6 :

« 54.6. Lorsque l'abus est le fait d'une personne morale ou d'une personne qui agit en qualité d'administrateur du bien d'autrui, les administrateurs et les dirigeants de la personne morale qui ont participé à la décision ou l'administrateur du bien d'autrui peuvent être condamnés personnellement au paiement des dommages-intérêts.

Lorsque l'abus résulte de la quérulence d'une partie, le tribunal peut, en outre, interdire à la partie d'introduire une demande en justice sans l'autorisation préalable du juge en chef. ».

Le RNCREQ appuie l'adoption de cet article qui intègre la notion d'imputabilité et constitue un très fort élément dissuasif.

3. Éduquer aux mérites, au respect et à l'exercice de la participation publique

Pour qu'elle puisse atteindre efficacement les objectifs poursuivis, le RNCREQ considère que l'adoption de la loi doit être accompagnée par des mesures d'information et d'éducation appropriées.

Ainsi, il faut que les personnes susceptibles d'utiliser ce genre de recours soient mises au courant de ces nouvelles dispositions et qu'un effort soit fait pour qu'elles comprennent la nécessité de respecter le droit de participation publique. Par ailleurs, les personnes qui leur délivrent des conseils juridiques doivent aussi être bien informées. Plus spécifiquement, l'adoption de la nouvelle Loi devrait inciter les membres du barreau à revoir les aspects déontologiques de leur pratique compte-tenu du rôle important qu'ils auront à jouer dans l'atteinte des valeurs préconisées par la loi 99.

À une autre échelle, tant le gouvernement que les collectivités locales et régionales doivent être sensibilisés à la nécessité d'améliorer le processus de participation des citoyens aux débats publics qui les concernent. Ils ont aussi un rôle à jouer au niveau des apprentissages à la démocratie participative.

Il faudra aussi prévoir de former les citoyens et les groupes sur les devoirs et responsabilités auxquels ils s'exposent lorsqu'ils choisissent d'exercer leur privilège de participation aux débats publics.

Enfin, le Centre québécois du droit de l'environnement pourrait assurer un rôle efficace pour prévenir des situations pouvant entraîner le recours aux SLAPP en offrant des services conseils auprès des groupes et des citoyens.

C. Une garantie d'accès à la justice pour ceux qui sont visés par une SLAPP

Malgré les dispositions précédentes, dans le cas où il y a néanmoins un recours, il faut prévoir la mise en place de mécanismes pour protéger les intimés et les soutenir dans leur défense.

Parmi les moyens pour y parvenir, il faut notamment :

1. Renverser le fardeau de preuve

Cette notion est introduite grâce à l'article 54.2 du projet de loi 99 :

« 54.2. Si une partie établit que la demande en justice ou l'acte de procédure constitue, à sa face même, un abus, il revient à la partie qui l'introduit de démontrer que son geste n'est pas exercé de manière excessive ou déraisonnable et se justifie en droit. »

Le RNCREQ appuie l'adoption de l'article 54.2. Toutefois, la procédure à laquelle doit se soumettre le défendeur pour obtenir l'inversion du fardeau de preuve devrait être mieux définie.

2. Offrir un soutien financier aux victimes

Le projet de loi 99 introduit cette notion par l'article 54.4 :

« 54.4. Le tribunal peut, s'il l'estime approprié :

1° assujettir la poursuite de la demande en justice ou l'acte de procédure à certaines conditions ;

2° requérir des engagements de la partie concernée quant à la bonne marche de l'instance ;

3° suspendre l'instance pour la période qu'il fixe ;

4° recommander au juge en chef d'ordonner une gestion particulière de l'instance ;

5° ordonner, pour des motifs sérieux, si les circonstances le justifient et s'il constate qu'une partie se trouve dans une situation économique telle qu'elle est dans l'impossibilité de valablement faire valoir son point de vue, de lui verser une provision pour frais dont il fixe le montant.»

Le RNCREQ est favorable à la diversité des moyens mis à la disposition du Tribunal tout en souhaitant que les procédures d'accès à la provision pour frais soient les plus allégées possible. Il se questionne à ce titre à l'interprétation qui sera donnée aux notions de «motifs sérieux» et de «situation économique difficiles».

Le RNCREQ réitère toutefois la nécessité de prévoir un fonds d'aide aux victimes d'une poursuite abusive (intégré au Fonds d'aide au recours collectifs), et d'assurer un financement à la mission du Centre québécois du droit de l'environnement afin qu'il puisse accompagner et conseiller les victimes de SLAPP.

CONCLUSION

Le RNCREQ appuie l'adoption du projet de loi 99. Ce projet de loi, en favorisant le respect de la liberté d'expression, s'inscrit à notre avis dans la lutte au déficit démocratique auquel notre société est de plus en plus confrontée.

En véhiculant ces nouvelles dispositions, ce sera l'occasion de transmettre une volonté politique claire à l'effet qu'il est essentiel de préserver le droit des citoyens à participer au débat public. Ce droit est l'expression directe de l'ouverture, de la liberté d'expression et du respect démocratique qui a permis au Québec d'être ce qu'il est aujourd'hui.

Ce droit doit être respecté et valorisé pour qu'il puisse toujours guider son développement.