



Encadrer les poursuites-bâillons, une réforme qui s'imposait

Avis présenté à la Commission des institutions concernant les consultations particulières et les auditions publiques dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 99, Loi modifiant le Code de procédure civile pour prévenir l'utilisation abusive des tribunaux et favoriser le respect de la liberté d'expression et la participation des citoyens aux débats publics

Par le Secrétariat intersyndical des services publics (SISP)

Octobre 2008



Le SISP regroupe 300 000 membres, issus de cinq organisations syndicales (CSQ, FIQ, SFPQ, APTS et SPGQ), dont près de 245 000 proviennent des secteurs public, parapublic et péripublic. Le SFPQ représente 43 000 membres, dont 40 000 sont issus de la fonction publique québécoise. La FIQ regroupe 57 000 membres du secteur de la santé. La CSQ représente près de 155 000 membres, dont près de 100 000 œuvrent au sein des secteurs de l'éducation et de la santé. Quant au SPGQ, il regroupe plus de 19 000 membres de la fonction publique, des sociétés d'État, des réseaux de l'éducation et de la santé du Québec. Pour sa part, l'APTS représente 26 000 travailleuses et travailleurs occupant des postes professionnels ou techniques au sein du réseau public de la santé et des services sociaux.

Introduction

Au cours du mois de février 2008, le Secrétariat intersyndical des services publics (SISP) avait présenté un mémoire intitulé *Nécessaire intervention de l'État : les SLAPP sont une menace réelle pour notre démocratie* devant la Commission des institutions concernant le document *Les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique – les poursuites-bâillons (SLAPP)*. Dans ce mémoire, nous invitons le gouvernement à faire diligence dans ce débat parce que :

Il en va de la responsabilité de l'État d'encadrer cette pratique. Nous ne pouvons plus tergiverser et courir le risque qu'un groupe ou qu'une organisation soit victime d'une autre menace de poursuite ou d'une poursuite effective. Souscrire à ce risque, c'est mettre en péril les principes de la démocratie même, composée d'acteurs de différents horizons qui ne sont pas nécessairement porteurs d'intérêts convergents. Favoriser l'équilibre des forces sociales, où l'on admet la confrontation des opinions, c'est accepter d'entrer dans un système qui encourage la délibération démocratique.

Sept mois plus tard, nous sommes invités à commenter le projet de loi 99, intitulé Loi modifiant le Code de procédure civile pour prévenir l'utilisation abusive des tribunaux et favoriser le respect de la liberté d'expression et la participation des citoyens aux débats publics. Qu'il nous soit donc permis de remercier le ministre de la Justice d'avoir agi avec diligence et d'avoir déposé ce projet de loi qui répond en grande partie aux attentes que nous avons exprimées lors de la première consultation.

Dans ce mémoire, le Secrétariat intersyndical des services publics (SISP) présente les éléments qui fondent son appui à ce projet de loi, signale certaines réserves qui persistent et propose trois recommandations visant à améliorer la présente proposition gouvernementale.

Le SISP, une force syndicale

Le Secrétariat intersyndical des services publics (SISP) a été mis en place par la Centrale des syndicats du Québec (CSQ), le Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ) et le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) en mars 2005. Par la suite, en juin 2006, la Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec (FIQ) joignait les rangs du SISP, suivie, à l'été 2007, de l'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS), portant le nombre de membres du SISP à plus de 300 000 travailleuses et travailleurs œuvrant principalement dans les secteurs public, parapublic et péripublic.

La mission première du SISP s'articule autour de la défense et de la promotion des services publics offerts à la population québécoise. Notre plate-forme est claire ;

nous nous sommes engagés, notamment, à intervenir dans le débat public pour revendiquer l'adoption de politiques et d'initiatives publiques visant à maintenir et à développer l'accessibilité, la gratuité et la qualité de la prestation publique des services à la population dans toutes les régions du Québec. Nous considérons aussi que la défense et la promotion du droit à la participation publique et du droit à la liberté d'expression sont au cœur de notre mandat syndical dans une société libre et démocratique.

Une modification au code de procédure civile plutôt qu'une loi autonome

Lors des consultations de février 2008, le Secrétariat intersyndical des services publics a appuyé le troisième scénario du rapport Macdonald, soit l'adoption d'une loi anti-SLAPP nommément établie (section 7.2.3). À la lecture du projet de loi proposé, le SISP souscrit au choix gouvernemental, puisque celui-ci est clairement dédié à protéger les tribunaux du détournement de la fonction judiciaire et à ne pas tolérer les poursuites-bâillons. Il peut ainsi avoir un effet dissuasif.

De plus, en ce qui concerne les pouvoirs du tribunal, le projet de loi répond à notre demande réclamant un meilleur contrôle sur la procédure de manière à éviter le recours à des mécanismes dilatoires visant à retarder ou à prolonger indûment une poursuite.

À notre avis, l'article 54.2 du projet de loi répond correctement à la nécessité de suspendre la procédure originale pour autoriser un moyen d'irrecevabilité basé sur une contestation de poursuite-bâillon et permettre un renversement du fardeau de la preuve. Toutefois, nous nous questionnons sur le fardeau que les tribunaux imposeront à la partie qui devra établir que la demande en justice constitue, à sa face même, un détournement des fins de la justice. Il serait inacceptable que ce fardeau soit comparable à celui que l'on doit rencontrer lors d'une demande d'injonction provisoire. Il faut éviter que ce fardeau amène les parties à débattre finalement du dossier principal ou que le tribunal finisse toujours par reporter le débat lors du traitement sur le fond du dossier principal.

En conséquence, il nous apparaît important de clarifier le fardeau nécessaire pour appliquer l'article 54.2 en matière de détournement des fins de la justice. Nous croyons qu'il suffirait qu'une partie démontre qu'il s'agit d'une question d'intérêt public et que sa position n'est pas complètement farfelue pour renverser le fardeau de preuve.

La liberté d'expression protégée

Dans notre mémoire de février 2008, nous avons plaidé pour que le Québec puisse se doter d'une loi qui permette de contrer les poursuites-bâillons, et ce, au nom du respect de la liberté d'expression consacré dans la Charte des droits et libertés de

la personne. Ces amendements répondent à notre demande de protection du droit à la liberté d'expression et du droit à la participation publique. En effet, non seulement le premier considérant du projet réitère l'importance de ce droit, mais l'article 54.1 reconnaît comme abus le fait de limiter la liberté d'expression d'autrui dans un contexte de débats publics. Pour le SISP, reconnaître que les poursuites abusives, comme les poursuites-bâillons, sont une atteinte à l'exercice d'un droit fondamental nous apparaît la façon la plus juste d'aborder cette question. En inscrivant explicitement la liberté d'expression dans le projet de loi, nous lui donnons son plein effet.

L'accès à la justice

Nous l'avions souligné alors et nous le répétons encore aujourd'hui : dans le cas des poursuites-bâillons, les victimes de celles-ci font face à de sérieux risques financiers alors que les entreprises qui poursuivent semblent n'avoir aucune limite financière. Dans ces cas, c'est l'inégalité des rapports qui prévaut ; inégalité qui engendre un stress énorme pour les personnes visées par la poursuite. Plus encore, nous savons tous que les *slappers* tablent sur l'inégalité des ressources financières et techniques des personnes ou des organismes visés par les poursuites.

En réponse à cet aspect, le projet de loi propose une provision pour frais qui serait accordée à une personne ou à un groupe potentiellement victime d'une poursuite-bâillon. Si cet aspect du projet de loi constitue un progrès, nous souhaiterions que cet élément soit mieux encadré. En effet, selon le projet de loi, c'est le tribunal qui fixera le montant de cette provision. Sa décision d'accorder la provision devra reposer sur des motifs sérieux, à la suite d'une évaluation des circonstances 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.

En matière familiale, la Cour supérieure a réservé l'octroi d'une provision pour frais à des cas très exceptionnels. En considérant le libellé du paragraphe 5 de l'article 54.4, nous comprenons qu'il laisse une trop grande marge de manœuvre à l'interprétation de ce qu'est une « situation économique telle ». Notre crainte est que ce paragraphe soit interprété de manière trop restrictive et qu'il vienne hypothéquer l'esprit du projet de loi en matière d'accessibilité à la justice.

Par ailleurs, il serait pour le moins déstabilisant que la démonstration des moyens financiers de la victime potentielle soit faite devant le *slapper* potentiel. Ce dernier connaîtrait alors exactement la capacité de résistance de sa victime et pourrait ultérieurement utiliser ces renseignements contre le plaignant.

En conséquence, nous réitérons notre position à l'effet d'instaurer un fonds spécifique dédié à ceux (une personne ou un groupe) dont le tribunal jugerait qu'ils pourraient être victimes d'une poursuite-bâillon. Ce fonds aurait l'avantage

d'assurer une expertise en la matière et une uniformité dans le traitement des dossiers, et permettrait également de juger des moyens financiers des personnes ou des groupes sans la présence du poursuivant.

Par ailleurs, nous apprécions que le projet de loi prévoit qu'à la suite d'une requête gagnante, les *slappers* puissent être tenus de rembourser tous les dépens, honoraires et débours engagés et, le cas échéant, être condamnés à des dommages et intérêts punitifs importants. À notre avis, cela rejoint un autre de nos objectifs, soit que ces nouvelles mesures puissent avoir pour effet de décourager les *slappers* de recommencer.

Finalement, un projet de loi, comme le projet de loi 99, doit prévoir des mesures transitoires d'application immédiate afin de s'assurer que les organisations et les individus qui ont été victimes de poursuites-bâillons avant que cette loi n'entre en vigueur puissent également être protégés.

Conclusion

Nous l'avons signalé d'entrée de jeu, la défense des droits fondamentaux inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans la Charte des droits et libertés de la personne, notamment le droit à la participation publique et le droit à la liberté d'expression, est au cœur de notre mandat syndical. C'est pourquoi les organisations syndicales membres du SISP se préoccupent des effets qu'ont les poursuites-bâillons sur l'exercice de ces droits. Tout comme les experts mandatés par le gouvernement, les professeurs Roderick A. Macdonald, Pierre Noreau et Daniel Jutras, nous avons demandé en février 2008 que le gouvernement adopte, dans les plus brefs délais, un mécanisme juridique garantissant la protection de ces droits, ayant un effet dissuasif sur les initiateurs de SLAPP et assurant l'accès à la justice.

Le projet de loi 99, présentement à l'étude, répond en grande partie aux attentes que nous avons exprimées. Nous souhaitons toutefois que la Commission des institutions retienne nos trois recommandations qui ont pour objet de bonifier et de concrétiser ce projet de loi essentiel dans une société démocratique.

Recommandations

Le Secrétariat intersyndical des services publics recommande :

- De clarifier la notion de « fardeau nécessaire » pour appliquer l'article 54.2 en matière de détournement des fins de justice ;
- D'instaurer un fonds spécifique dédié à ceux (une personne ou un groupe) dont le tribunal jugerait qu'ils pourraient être victimes d'une poursuite-bâillon ;
- D'adopter des mesures transitoires d'application immédiate pour que les organisations et les personnes victimes de poursuites-bâillons ne soient pas laissées pour compte.



D-11942
Octobre 2008