

MÉMOIRE À LA COMMISSION DES INSTITUTIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

LES POURSUITES STRATÉGIQUES CONTRE LA MOBILISATION PUBLIQUE
OU LES POURSUITES-BÂILLONS (SLAPP)

LEUR INCIDENCE SUR LES DROITS PROTÉGÉS PAR LA CHARTE

Février 2008

Document adopté à la 532^e séance de la Commission,
tenue le 1^{er} février 2008, par sa résolution COM-532-6.1.2

Jacinthe Gagnon
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction

M^e Michèle Turenne, conseillère juridique
Direction de la recherche et de la planification

Traitement de texte

Chantal Légaré
Direction de la recherche et de la planification

Édition pour le site Web de la Commission

Le présent document a été édité par la Direction des communications de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, à partir du texte officiel, en vue de répondre à des besoins pratiques.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1. LES SLAPP ET LES DROITS PROTÉGÉS.....	2
1.1 Le contexte social dans lequel s'inscrivent les SLAPP.....	2
1.2 Les droits revendiqués par les parties.....	2
1.2.1 Les SLAPP en regard du droit international.....	2
A. Les droits évoqués par les institutions et les entreprises ayant recours aux SLAPP.....	2
B. Les droits des militants	3
C. Les droits protégés de la population ou du public.....	3
1.2.2 La dynamique des SLAPP en regard des droits protégés par la Charte canadienne et la Charte québécoise	4
A. Les droits évoqués par les institutions ayant recours aux SLAPP.....	4
B. Les droits des militants	4
C. Les droits protégés de la population ou du public.....	6
2. CONSTATS ÉTABLIS	7
3. ANALYSE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT	9
4. RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION ET CONCLUSION	10

INTRODUCTION

Dans un document soumis au ministre de la Justice du Québec¹ pour consultation publique, il est discuté des « pratiques judiciaires d'une entreprise ou d'une institution recourant aux tribunaux en vue de neutraliser ou de censurer des individus, des groupes sociaux ou des collectifs engagés dans la dénonciation publique de leur activité »². Les auteurs y expliquent comment « ces pratiques visent essentiellement à forcer ces individus ou ces regroupements à limiter leur activité publique, ou encore, à censurer leurs déclarations en les impliquant dans des procédures juridiques coûteuses dont ils ne peuvent généralement pas assumer les frais ». Ces pratiques communément appelées « SLAPP »³ dans le jargon populaire et nommées en français « poursuites stratégiques contre la mobilisation publique » ou « poursuites-bâillons » sont de plus en plus courantes dans les pays occidentaux considérés comme démocratiques. Le Québec, sans être en tête de file dans le domaine, n'échappe pas à la tendance.

Les SLAPP sont souvent décriées, en ce sens, qu'elles ne sont pas toujours conformes aux valeurs démocratiques et respectueuses des droits fondamentaux protégés par les chartes internationales, canadienne et québécoise. En fait, on ne peut assister à l'expansion de ces pratiques sans s'interroger sur les conditions et les modalités de leur utilisation et faire une réflexion adéquate en lien avec leur légitimité.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ)⁴ a pour mission de veiller au respect des principes contenus dans la *Charte des droits et libertés de la personne*⁵, loi de nature quasi constitutionnelle adoptée en 1975. Dans ce but, le législateur a confié à la Commission la responsabilité de promouvoir les principes de la Charte, notamment en faisant au gouvernement des recommandations appropriées⁶.

C'est donc avec le plus grand intérêt que la Commission entend contribuer à la réflexion que soulève cette problématique, en répondant à l'invitation faite par la Commission des institutions de l'Assemblée nationale du Québec de formuler des commentaires dans le cadre de la consultation publique qu'elle tiendra à compter du 19 février 2008.

Dans ce document, nous comptons, après avoir présenté le contexte social et législatif dans lequel s'inscrivent les SLAPP, traiter, particulièrement des droits protégés par la Charte qui peuvent être en péril dans de telles circonstances.

Nous terminerons en proposant des recommandations en regard de celles déjà retenues dans le document de consultation.

¹ *Les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique - les poursuites-bâillons (SLAPP)*, Rapport du comité au ministre de la Justice, Montréal, 15 mars 2007, ci après, nommé : Rapport.

² *Id.*, p. 1.

³ SLAPP : acronyme tiré de *Strategic Lawsuit against Public Participation*. Pratiques tout d'abord apparues dans le contexte juridique nord-américain (États-Unis). Dans notre document, tout comme dans le document de consultation, pour fin de cohésion, nous utiliserons aussi l'acronyme SLAPP.

⁴ Ci-après appelée Commission.

⁵ L.R.Q., c. C-12, ci-après nommée Charte québécoise ou Charte.

⁶ Art. 71, Charte.

1. LES SLAPP ET LES DROITS PROTÉGÉS

1.1 Le contexte social dans lequel s'inscrivent les SLAPP

Dans le document de consultation, il y est indiqué que la pratique des SLAPP semble tout d'abord être apparue dans le contexte juridique nord-américain (États-Unis)⁷.

De telles situations sont aussi répertoriées dans plusieurs pays considérés développés et avancés dans l'exercice de la démocratie, tels que le Royaume-Uni, la Suisse, l'Australie.

Dans une perspective récente, peut-on lire dans le document de consultation, plusieurs présentent l'avènement des SLAPP, « comme la réponse contemporaine de l'entreprise privée aux nouvelles pratiques citoyennes et aux mouvements sociaux "mobilisés" depuis les années 70, notamment dans le domaine environnemental. »⁸

La pratique des SLAPP n'a pas encore été nommément identifiée par la jurisprudence québécoise à la lecture du Rapport, mais cela ne « signifie évidemment pas que le recours aux poursuites-bâillons soit absent de l'ordre juridique québécois. Cette absence met en évidence le fait que le phénomène en tant que tel n'a pas fait l'objet jusqu'ici d'une définition ou d'une qualification précise. »⁹ Les auteurs du Rapport précisent que « le fait qu'aucune législation spécifique ne vienne encadrer la pratique des SLAPP limite évidemment les chances que l'on s'y réfère à l'occasion de décisions judiciaires antérieures. » D'où la nécessité de se pencher sur la question.

1.2 Les droits revendiqués par les parties

On réalise que dans le contexte des SLAPP, en plus des parties opposées dans le contexte litigieux qui veulent faire valoir leurs droits, il y a par ailleurs certains droits protégés du public, pris dans son sens large qui peuvent être en péril. Dans cette section, nous traiterons tour à tour des droits en cause selon ces trois points de vue.

1.2.1 Les SLAPP en regard du droit international

A. Les droits évoqués par les institutions et les entreprises ayant recours aux SLAPP

Les institutions ou entreprises ayant recours aux SLAPP peuvent légitimer leurs actions en s'appuyant notamment sur le droit au respect de la réputation protégé par le paragraphe 3 de l'article 19 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (PIDCP)¹⁰.

On note que ce droit vient limiter les droits à la liberté de ses opinions et d'expression protégés au paragraphe 1 et 2 de la même disposition.

Article 19 :

1. *Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.*

⁷ P. 2.

⁸ P. 2.

⁹ P. 34.

¹⁰ 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; adhésion du Canada : 19 mai 1976.

2. *Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.*
3. *L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :*
 - a) *Au respect des droits ou de la réputation d'autrui; [...].*

B. Les droits des militants

Du côté des militants, les droits internationalement reconnus les plus souvent rattachés au SLAPP sont le droit à la liberté de ses opinions et d'expression (voir article 19 du PIRDCP précité, par. 1 et 2).

L'article 25 du PIRDCP peut aussi être évoqué :

Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables :

- a) *De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis; [...].*

Le droit d'accès à la justice et à un procès juste et équitable est aussi protégé au paragraphe 1 de l'article 14 du PIRDCP qui énonce :

Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil [...].

C. Les droits protégés de la population ou du public

Tel que mentionné plus haut, outre les parties prenantes au litige, les SLAPP en limitant les droits protégés des militants, restreignent directement certains droits du public ou de la population, tel, le droit du public à l'information. Ce droit est consacré internationalement par le paragraphe 2 de l'article 19 du PIRDCP cité plus haut qui protège le droit « de recevoir et de répandre des informations ».

Par ailleurs, certains droits économiques et sociaux sont souvent en cause et seraient directement restreints par la limite du droit à l'information.

Dans le Rapport, il est fait état, par exemple, de projets ayant des enjeux environnementaux ou relatifs à la santé qui peuvent être l'objet de poursuites-bâillons. On peut rattacher ces préoccupations au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*¹¹ qui édicte à l'article 12 :

1. *Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre.*

¹¹ 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 3 janvier 1976, conformément aux dispositions de l'article 27; adhésion du Canada : 1976.

2. Les mesures que les Etats parties au présent Pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre les mesures nécessaires pour assurer :
 - a) La diminution de la mortalité et de la mortalité infantile, ainsi que le développement sain de l'enfant;
 - b) L'amélioration de tous les aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle;
 - c) La prophylaxie et le traitement des maladies épidémiques, endémiques, professionnelles et autres, ainsi que la lutte contre ces maladies;
 - d) La création de conditions propres à assurer à tous des services médicaux et une aide médicale en cas de maladie.

1.2.2 La dynamique des SLAPP en regard des droits protégés par la Charte canadienne et la Charte québécoise

L'ordre juridique québécois est régi notamment par deux Chartes, la Charte canadienne des droits et libertés¹² et la Charte québécoise citée précédemment. Notons toutefois que contrairement à la Charte québécoise, la Charte canadienne ne couvre que les rapports entre l'État ou ses représentants et les particuliers et non les rapports privés.

Dès lors, selon que l'on se situe dans un contexte impliquant l'État ou ses représentants, tant la Charte canadienne que québécoise pourront être évoquées. Alors que contre les institutions ou entreprises privées, seules les dispositions de la Charte québécoise seront utiles.

A. Les droits évoqués par les institutions ayant recours aux SLAPP

Les institutions ou entreprises qui intentent les actions en justice prétendent pour ce faire, que les actions et revendications des groupes militants peuvent porter atteinte indûment à leur réputation. Relativement à la Charte québécoise¹³, les poursuivants¹⁴, s'appuient particulièrement sur le droit à la sauvegarde de leur réputation protégé par l'article 4, droit inscrit au chapitre des droits fondamentaux :

Toute personne a droit à la sauvegarde de sa dignité, de son honneur et de sa réputation.

Ces actions, comme nous le verrons, portent souvent atteinte à des droits protégés par les Chartes canadienne et québécoise, tant du point de vue des militants que de la population ou du public.

B. Les droits des militants

Les actions et revendications des groupes militants¹⁵ peuvent être prises en vertu de l'article 2 de la Charte canadienne qui protège la liberté d'opinion et d'expression :

¹² Charte canadienne des droits et libertés, Loi de 1982 sur le Canada, Annexe B, 1982, (R.-U.), c. 11, ci-après nommée, Charte canadienne.

¹³ On ne retrouve pas une disposition équivalente dans la Charte canadienne.

¹⁴ Généralement des institutions ou des entreprises privées. Une liste exhaustive d'exemples de poursuivants potentiels est énumérée dans le document de consultation.

¹⁵ Les poursuivis en cause sont généralement des particuliers, des organismes non gouvernementaux de défense de droits.

Chacun a les libertés fondamentales suivantes :

- a) liberté de conscience et de religion;*
- b) liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication;*
- c) liberté de réunion pacifique;*
- d) liberté d'association.*

Tout comme la Charte canadienne, la Charte québécoise inclut dans ses droits fondamentaux protégés, le droit à la liberté d'opinion et celui à la liberté d'expression inscrits à son article 3 :

Toute personne est titulaire des libertés fondamentales telles la liberté de conscience, la liberté de religion, la liberté d'opinion, la liberté d'expression, la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association.

Dans *Société Radio-Canada c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*, la Cour suprême précise :

La liberté des individus d'échanger de l'information sur les institutions de l'État, et sur les politiques et pratiques de ces institutions est un élément fondamental de tout régime démocratique. La liberté de critiquer et d'exprimer des vues divergentes est depuis long temps considérée comme une garantie contre la tyrannie de l'État et la corruption. James Mill a exprimé cette idée en ces termes :

[TRADUCTION] Il est tellement vrai, toutefois, que le mécontentement du peuple est le seul moyen de corriger les défauts des gouvernements corrompus, que la liberté de la presse, principal instigateur du mécontentement, est considérée dans tous les pays civilisés, par tous les individus qui ne sont pas les champions du mauvais gouvernement, comme une garantie indispensable et la meilleure sauvegarde des intérêts de l'humanité.

(“Liberty of the Press”, dans Essays on Government, Jurisprudence, Liberty of the Press, and Law of Nations (1825 (réimpression 1967)), à la p. 18.)¹⁶ »

Les actions relativement aux agissements de l'État peuvent s'entreprendre aussi en vertu de l'article 21 de la Charte québécoise¹⁷, un droit inscrit au chapitre des droits politiques qui se lit comme suit :

Toute personne a droit d'adresser des pétitions à l'Assemblée nationale pour le redressement de griefs.

La menace de recourir aux SLAPP constitue en elle-même une forme d'intimidation judiciaire (*chilling effect*)¹⁸ qui limite l'exercice des droits des militants cités plus haut.

On réalise par ailleurs que le droit d'accès à la justice en toute égalité, un droit judiciaire garanti qu'on rattache à l'article 23 de la Charte québécoise¹⁹ « Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle », est fortement menacé dans le contexte des SLAPP. Les militants et les organisations communau-

¹⁶ [1996] 3 R.C.S. n° greffe 24305, 480, par. 18.

¹⁷ Cette disposition n'a pas son équivalent dans la Charte canadienne.

¹⁸ Rapport, p. 1.

¹⁹ Plusieurs garanties juridiques sont inscrites dans la Charte canadienne aux articles 7 et suivants, toutefois, elles ne seront utiles pour les fins de la problématique étudiée que dans un recours de nature pénale ou criminelle.

taires ont rarement accès au financement nécessaire et accès à des procureurs compétents pour défendre leur cause.

C. Les droits protégés de la population ou du public

Un des droits les plus en cause dans le contexte des SLAPP en regard de ceux de la population prise dans son sens large, est celui du droit à l'information.

Au Canada, le droit à l'information est une création jurisprudentielle découlant du droit à la liberté d'expression et de la liberté de la presse consacré à l'article 2b) de la Charte canadienne citée plus haut. Il est à noter que déjà en 1988, dans *Ford c. Québec (Procureur général)*²⁰, la Cour suprême a déclaré que : « non seulement celui qui parle mais aussi celui qui l'écoute a un intérêt dans la liberté d'expression ». C'est-à-dire que l'article 2 b) de la Charte canadienne protège aussi bien le droit de diffuser l'information que celui de la rendre accessible au public auquel elle est destinée.

La Charte québécoise consacre implicitement le droit à l'information à l'article 44 :

Toute personne a droit à l'information, dans la mesure prévue par la loi.

*Trudel et al.*²¹ mettent en garde :

La constatation la plus immédiate qu'impose la lecture de l'article 44 provient certainement de ce que ce droit à l'information n'y jouit, comme tel, d'aucune autonomie: ce n'est que dans la mesure prévue par la loi, et non autrement que toute personne a droit à l'information. (Nos soulignés).

Dans deux documents²² soumis à l'Assemblée nationale en mars 2003 et en octobre 2003, ainsi que dans le Bilan publié à l'occasion du 25^e anniversaire de la Charte²³, la Commission soulignait la nécessité d'inclure le droit à l'information parmi les droits fondamentaux de manière à ce qu'il jouisse des mêmes prérogatives que ceux déjà inscrits à ce chapitre.

²⁰ [1988] 2 R.C.S. 712, 760.

²¹ Pierre TRUDEL, Jacques BOUCHER, René PIOTTE et Jean-Maurice BRISSON, *Le droit à l'information*, Édition Les Presses de l'Université de Montréal, 1981, p. 275.

²² Voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la culture de l'Assemblée nationale – Rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information, Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence*, cat. 2.412.42.4; *Le droit fondamental à l'information – Examen du rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information, Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence*, Complément au mémoire de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, cat. 2.412.42.4.1, octobre 2003.

La Commission d'accès à l'information dans son plus récent rapport quinquennal sur la mise en œuvre des lois relatives à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels est du même avis Voir : *Commission d'accès à l'information, Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence*, (2002), p. 165.

²³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans – La Charte québécoise des droits et libertés, volume 1, Bilan et recommandations*, (2003), Recommandation 12 : « La Commission recommande que soit envisagée l'opportunité d'inscrire le droit d'accès à l'information parmi les libertés et droits fondamentaux. », p. 55.

De l'avis de la Commission et selon plusieurs auteurs²⁴, s'agissant du droit à l'information, ce concept engloberait non seulement toutes les dimensions de la liberté d'information, mais aussi, le droit d'accès des individus à l'information, ce qui implique que l'État doive mettre les moyens en œuvre pour concrétiser l'exercice de ce droit.

La Commission considère que l'exercice ou la protection de plusieurs droits protégés par la Charte ont pour prérequis évident un droit à l'information. Il en est ainsi par exemple du droit à la vie, à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne (article 1, Charte) qu'on peut rattacher à des préoccupations d'ordre médical ou environnemental souvent décriées par les militants anti-SLAPP. Notons à cet égard, l'article 46.1 de la Charte relatif au droit à un environnement sain, récemment enchâssé, qui pourrait être aussi évoqué dans le contexte des SLAPP «Toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité.»

2. CONSTATS ÉTABLIS

À première vue, on pourrait se référer notamment²⁵, à l'article 9.1 de la Charte qui édicte que «Les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec» pour tenter d'équilibrer du moins, l'exercice des droits fondamentaux des parties en cause.

Or, cet équilibre semble peu probable dans l'ordre juridique actuel. En effet, l'accès inégal à la justice, le coût relié aux procédures judiciaires font en sorte que plusieurs groupes n'intenteront même pas une action, d'où entrave a priori de l'exercice des droits fondamentaux des militants qui sont en situation de faiblesse dans un tel contexte et par ricochet des droits protégés du public.

Dès le début du Rapport, les auteurs font cette observation :

*Dans la littérature traitant spécifiquement de la question, les poursuites-bâillons sont généralement présentées comme autant de versions contemporaines du combat opposant David et Goliath. Un rapide tour d'horizon des cas les plus souvent cités renvoie toujours de près ou de loin à ce déséquilibre.*²⁶

Les auteurs du Rapport font une analyse détaillée des protections procédurales déjà inscrites dans l'ordre juridique québécois, notamment dans le *Code de procédure civile*, afin de protéger contre les actions dilatoires, mal intentionnées ou non fondées, mais cela ne semble point suffisant.

Le déséquilibre entre les parties étant à toutes les étapes du processus, le droit à un procès équitable sans avoir les ressources financières ou juridiques appropriées s'en trouve dénié pour les militants.

Pour le bénéfice du lecteur de notre document, nous dressons ici le résumé des constats présentés dans le Rapport. Précisons que la Commission les soutient totalement, particulièrement en regard des droits protégés par la Charte.

Les auteurs notent :

²⁴ Voir : Pierre TRUDEL et al., *op. cit.*, note 21; Nicole DUPLÉ, *L'accès à l'information – Examen critique de la loi québécoise sur l'accès à l'information à la lumière de quelques législations étrangères*, Rapport présenté à la Commission d'accès à l'information, Faculté de droit – Université Laval, août 2002, 208 pages.

²⁵ Dans le Rapport, on cite et analyse aussi plusieurs dispositions existantes du *Code de procédure civile*, L.R.Q., c. C-25 qui sont sensées limiter certaines actions dilatoires et mal fondées.

²⁶ P. 3.

[...] le phénomène du recours aux poursuites-bâillons est un phénomène réel, bien qu'il ne fasse pas l'objet d'une pratique systématique au Québec [...]. Dans ce sens particulier, il constitue à la fois une menace pour la démocratie participative et un véritable risque de détournement des finalités de la justice. Pour cette raison, il apparaît nécessaire d'intervenir de telle façon que ces pratiques soient découragées. Plus spécifiquement, il apparaît impératif [...] que toute politique concernant le contrôle de ces pratiques rencontre les objectifs suivants :

- 1) la protection du droit à la liberté d'expression et d'opinion publique;
- 2) l'interruption rapide des poursuites-bâillons en cours d'instance;
- 3) la dissuasion des initiateurs de SLAPP;
- 4) le maintien de l'intégrité et des finalités de l'institution judiciaire;
- 5) l'accès à la justice. »²⁷

Plus loin, les auteurs expliquent que :

les mécanismes envisagés devront permettre :

- 1) *l'établissement d'un fondement normatif (d'une définition et d'une qualification) susceptible de faciliter l'évaluation d'une poursuite entreprise pour des raisons stratégiques;*
- 2) *la définition d'une procédure accélérée qui ne soit pas administrée au détriment des droits d'une partie de faire valoir son point de vue;*
- 3) *le remboursement des dépens et des frais extrajudiciaires en faveur de la partie dont le droit à la liberté d'expression et d'opinion publique a été entravé;*
- 4) *la reconnaissance de l'initiative du juge d'intervenir de façon plus directive pour contrer les procédures visant un détournement de l'activité judiciaire;*
- 5) *l'attribution de ressources financières ou professionnelles concrètes destinées aux victimes de SLAPP, et susceptibles de faciliter la préparation d'une défense;*
- 6) *l'imposition de dommages-intérêts punitifs ou exemplaires susceptibles de limiter la tentation de recourir à répétition aux poursuites-bâillons.*²⁸

En effet, les constats les plus criants sont reliés au déséquilibre des ressources financières qui constitue un déni direct aux droits des militants, notamment, au droit d'accès à la justice et à un procès juste et équitable. Comment payer un avocat compétent avec des ressources insuffisantes ? Comment alors faire valoir ses droits quand on ne dispose pas de tous les moyens appropriés²⁹ ?

²⁷ P. 76.

²⁸ *Id.*

²⁹ Voir : *La Cour européenne des droits de l'homme, Steel et Morris c. Royaume-Uni*, n° 68416/01 (Sect. 4) (bil.), CEDH 2005-II – (15.2.05), par. 69 « [...] dans une affaire d'une telle complexité, ni l'aide occasionnelle de juristes bénévoles, ni l'ample assistance et la grande liberté d'action que le juge a accordées aux requérants, qui assuraient eux-mêmes leur défense, ne sauraient remplacer la représentation assurée avec compétence et suivi par un juriste expérimenté qui connaît l'affaire et le droit de la diffamation. », cité dans le Rapport à la page 16.

3. ANALYSE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

À la lumière de ce qui précède, il semble que le statu quo n'est pas possible. Il est impératif de prendre des mesures adéquates en vue de garantir l'exercice par les militants et les organisations des droits protégés par la Charte, sans oublier les droits du public en général ou de la population qui y sont garantis, notamment, le droit à l'information.

Le Rapport propose et analyse à cet égard, trois options juridiques possibles que voilà :

§ Première option

La première option propose l'établissement d'un texte législatif spécifique au SLAPP qui reconnaîtrait, notamment, le droit à la participation publique³⁰.

Pour les auteurs, cette orientation est envisageable, toutefois, elle présente l'inconvénient d'avoir à modifier « à la pièce »³¹ plusieurs instruments législatifs, dont le *Code de procédure civile* et éventuellement la Charte pour y inscrire certains droits, tel le droit à la participation à la vie publique, droit protégé par l'article 25 du PIRDCP cité plus haut.

§ Deuxième option

Comme deuxième option, on propose une modification du *Code de procédure civile*.

À cet égard, les membres du comité indiquent que « l'ordre juridique québécois comprend déjà les fondements d'un droit équivalent au droit à la participation publique : le droit à la liberté d'expression et d'opinion. Dès lors, la difficulté réside plutôt dans l'insuffisance des dispositifs procéduraux susceptibles de mettre fin à la pratique des poursuites-bâillons. »

Ainsi, il y est proposé une série de mesures visant à modifier les pratiques et à améliorer l'application du *Code de procédure civile* en vue de protéger les droits des plus vulnérables en cause³².

§ Troisième option

L'autre option qui s'offre au législateur selon les auteurs du Rapport, est celle d'adopter les mêmes mesures que celles proposées dans la seconde, mais qui seraient 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. »³³

Les auteurs insistent :

La différence fondamentale entre les options 2 et 3 n'est pas strictement d'ordre technique ou cosmétique; [...]. 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 le libellé de celle-ci insis-

³⁰ Rapport, p. 77.

³¹ *Id.*

³² P. 77 à 81.

³³ P. 81-82.

te 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.

4. RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION ET CONCLUSION

À l'instar des recommandations faites au ministre de la Justice par le comité ayant rédigé le Rapport, nous sommes d'avis qu'il est nécessaire de veiller à prendre les mesures appropriées et optimales afin de protéger l'exercice des droits inscrits dans la Charte pour toutes les parties en cause. Toutefois, comme nous constatons un déséquilibre dans l'exercice effectif de ces droits, nous insistons sur le fait qu'il faut particulièrement voir à garantir les droits des plus vulnérables que sont : la liberté d'opinion, la liberté d'expression (article 3, Charte); le droit d'adresser des pétitions à l'Assemblée nationale (article 21, Charte); le droit d'accès à la justice en toute égalité et à une audition impartiale (article 23, Charte).

Nous ajouterons que ces mesures favoriseraient directement la protection du droit à l'information pour la population dans son ensemble. Toutefois, comme la concrétisation du droit à l'information ne peut se faire qu'à travers une autre loi dans l'ordre juridique actuel, la Commission réitère la nécessité d'enchâsser le droit à l'information parmi les droits fondamentaux de la Charte.

Relativement aux trois options envisagées dans le Rapport, la Commission, étant donné son mandat de veiller à promouvoir la Charte par tous les moyens appropriés, appuie fermement la première, soit l'adoption d'un texte législatif spécifique au SLAPP qui permettrait d'entrée de jeu de circonscrire les enjeux en cause. Dans le même ordre d'idée, la Commission écarte totalement comme option la possibilité de prendre des mesures à la pièce sans la promulgation d'une loi-cadre.

La Commission est d'avis que l'enchâssement dans la Charte du droit à l'information parmi les droits fondamentaux ainsi que l'inclusion du droit à la participation publique parmi les droits politiques de ce même instrument, rendront plus effective la protection des libertés qu'on veut garantir lors des poursuites-bâillons.

La Commission, considère, étant donné la complexité et la nouveauté de la problématique discutée que d'autres considérations en regard des droits protégés par la Charte pourront être amenées subséquemment.