

**André Prud'homme, Gilles Prud'homme,
Jean-Paul Fortin, André Fortin and Savino
Cantatore** *Appellants*

v.

Fernand Prud'homme *Respondent*

and

**Canadian Broadcasting Corporation,
La Presse Ltée, 3834310 Canada Inc.,
Groupe Transcontinental G.T.C. Ltée and
Fédération professionnelle des journalistes du
Québec** *Intervenors*

INDEXED AS: PRUD'HOMME v. PRUD'HOMME

Neutral citation: 2002 SCC 85.

File No.: 28117.

2002: March 13; 2002: December 20.

Present: McLachlin C.J. and L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour and LeBel JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC

Civil liability — Municipal councillor — Defamation — Rules of civil liability applicable to wrongful individual act of municipal councillor in Quebec — Civil Code of Québec, S.Q. 1991, c. 64, arts. 1376, 1457.

Civil liability — Municipal councillor — Defamation — Common law defences — Whether defence of fair comment and defence of qualified privilege applicable to Quebec rules of civil liability — Civil Code of Québec, S.Q. 1991, c. 64, art. 1457.

Civil liability — Municipal councillor — Defamation — Ratepayers suing municipal councillor for defamation for remarks made at regular meeting of municipal council that allegedly interfered with their reputation — Whether municipal councillor committed a fault — Civil Code of Québec, S.Q. 1991, c. 64, art. 1457.

**André Prud'homme, Gilles Prud'homme,
Jean-Paul Fortin, André Fortin et Savino
Cantatore** *Appellants*

c.

Fernand Prud'homme *Intimé*

et

**Société Radio-Canada, La Presse
Ltée, 3834310 Canada Inc., Groupe
Transcontinental G.T.C. Ltée et Fédération
professionnelle des journalistes du
Québec** *Intervenantes*

RÉPERTORIÉ : PRUD'HOMME c. PRUD'HOMME

Référence neutre : 2002 CSC 85.

N° du greffe : 28117.

2002 : 13 mars; 2002 : 20 décembre.

Présents : Le juge en chef McLachlin et les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour et LeBel.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Responsabilité civile — Conseiller municipal — Diffamation — Régime de responsabilité civile applicable à l'acte individuel fautif d'un conseiller municipal au Québec — Code civil du Québec, L.Q. 1991, ch. 64, art. 1376, 1457.

Responsabilité civile — Conseiller municipal — Diffamation — Défenses de common law — La défense de commentaire loyal et honnête et la défense d'immunité relative sont-elles applicables au régime québécois de la responsabilité civile? — Code civil du Québec, L.Q. 1991, ch. 64, art. 1457.

Responsabilité civile — Conseiller municipal — Diffamation — Contribuables poursuivant un conseiller municipal en diffamation à la suite de propos tenus lors d'une séance régulière du conseil municipal qui auraient porté atteinte à leur réputation — Le conseiller municipal a-t-il commis une faute? — Code civil du Québec, L.Q. 1991, ch. 64, art. 1457.

A school board purchased a lot located in a part of the city of Repentigny on which to build a school. The municipal council passed a bylaw which provided that only residents of that part of the city would have to cover the cost of a loan to pay for the infrastructure work. Some ratepayers, including the appellants, brought an action to have the bylaw quashed and the action was allowed by the Superior Court. The respondent, who was then a municipal councillor, tried unsuccessfully to persuade the other councillors to appeal the judgment. He decided to criticize publicly, for 20 minutes at a regular meeting of the council, the fact that no public debate had been held as to whether the judgment should be appealed. The appellants, offended by the statement, which was, in their opinion, full of malicious insinuations about them that made them out to be bad citizens, brought an action against the respondent in damages for interfering with their reputation, honour and dignity. The Superior Court allowed the action. The Court of Appeal set the judgment aside.

Held: The appeal should be dismissed.

Elected municipal officials are, as a rule, governed by public law. Before finding that the wrongful individual act of an elected municipal official in Quebec is subject to the rules of civil liability, a rule of public law that provides for this must be identified. When the new provisions of the *Civil Code of Québec*, and more particularly art. 1376, came into force, they no longer allowed the use of the method laid down by *Laurentide Motels*, insofar as that decision imposed an obligation on the individual to identify a public common law rule that made the private law applicable to his or her action in liability against the governmental body. Article 1376 *C.C.Q.*, which is public law, expressly provides that the rules set forth in Book Five of the *Civil Code of Québec* on obligations “apply to the State and its bodies, and to all other legal persons established in the public interest, subject to any other rules of law which may be applicable to them”. The civil law principles of civil liability now apply, as a rule, to wrongful acts by such bodies. It therefore belongs to the party which intends to rely on the public law in order to avoid or limit the application of the general rules of civil liability to establish, where the need arises, that there are relevant public law principles that prevail over the civil law rules. Article 1376 *C.C.Q.* also applies to the persons who make up a public authority or a body of that authority, where their acts are connected with public duties. In this case, the respondent was acting as a member of a public authority in the performance of important political duties. The action thus gave rise to a public liability problem, within the meaning of art. 1376 *C.C.Q.*

Une commission scolaire achète un terrain situé dans un secteur de la ville de Repentigny afin d’y construire une école. Le conseil municipal adopte un règlement qui prévoit que seuls les résidents de ce secteur assumeront l’emprunt pour payer les coûts des travaux d’infrastructures. Des contribuables, dont les appelants, intentent une action en annulation du règlement qui est accueillie par la Cour supérieure. L’intimé, alors conseiller municipal, tente, sans succès, de convaincre les autres conseillers de porter l’affaire en appel. Il décide, lors d’une séance régulière du conseil, de critiquer publiquement et durant 20 minutes l’absence de débat public sur l’opportunité de porter le jugement en appel. Les appelants, blessés par la déclaration qui, à leur avis, est truffée d’insinuations malveillantes à leur endroit et qui les font passer pour de mauvais citoyens, poursuivent l’intimé en dommages-intérêts pour atteinte à leurs réputation, honneur et dignité. La Cour supérieure accueille la requête. La Cour d’appel casse le jugement.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

Les élus municipaux sont en principe régis par le droit public. Avant de conclure que l’acte individuel fautif d’un élu municipal québécois est assujéti au régime de la responsabilité civile, il faut retrouver dans le droit public une règle qui le prescrit. L’entrée en vigueur des nouvelles dispositions du *Code civil du Québec*, et de l’art. 1376 plus particulièrement, ne permet plus de retenir la méthode prescrite par l’arrêt *Laurentide Motels*, dans la mesure où celle-ci imposait au particulier l’obligation d’identifier une règle de common law publique rendant le droit privé applicable à son action en responsabilité contre l’administration publique. L’article 1376 *C.c.Q.*, qui relève du droit public, prévoit expressément que les règles du Livre cinquième du *Code civil du Québec* sur les obligations « s’appliquent à l’État, ainsi qu’à ses organismes et à toute autre personne morale de droit public, sous réserve des autres règles de droit qui leur sont applicables ». Dorénavant, le régime civiliste de la responsabilité s’applique en principe à l’acte fautif de l’administration. Il revient alors à la partie qui entend se prévaloir du droit public pour éviter ou restreindre l’application du régime général de responsabilité civile de démontrer, le cas échéant, que des principes de droit public pertinents priment sur les règles du droit civil. L’application de l’art. 1376 *C.c.Q.* s’étend aussi aux personnes qui composent l’administration publique ou un organe de celle-ci, dans la mesure où les actes posés se rattachent aux fonctions publiques. En l’espèce, l’intimé agissait comme membre d’une administration publique dans l’exercice de fonctions politiques importantes. La poursuite donnait donc naissance à un problème de responsabilité publique, au sens de l’art. 1376 *C.c.Q.*

Because Quebec civil law does not provide for a specific form of action for interference with reputation, the general rules that apply to questions of civil liability as laid down in art. 1457 *C.C.Q.* apply. In an action of that nature, the plaintiff must establish, on a balance of probabilities, the existence of injury, of a wrongful act, and of a causal connection. To demonstrate the existence of injury, the plaintiff must convince the judge that the impugned remarks were defamatory. Words may be defamatory because of the idea they expressly convey or by the insinuations that may be inferred from them. Whether remarks are defamatory is determined by applying an objective standard. It must be asked whether an ordinary person would believe that the remarks made, when viewed as a whole, brought discredit on the reputation of another person. In defamation cases, the wrongful act may derive from two types of conduct, one malicious and the other merely negligent. Determining fault is a contextual question.

An action in defamation involves two fundamental values: freedom of expression and the right to reputation. While elected municipal officials may be quite free to discuss matters of public interest, they must act as would the reasonable person. The reasonableness of their conduct will often be demonstrated by their good faith and the prior checking they did to satisfy themselves as to the truth of their allegations.

Because the laws governing elected municipal officials in Quebec are silent as to the personal liability of those officials for their wrongful individual acts, any public law rule that deviates from the *jus commune* of civil liability will therefore necessarily derive from the public common law. The common law qualified privilege that protects a municipal councillor at council meetings is so intimately connected to the public nature of the duties of office performed by the councillor, and to the unique requirements of that office, that it must be recognized as a principle of the public common law that is applicable in Quebec law. However, the defence of qualified privilege that applies to defamation actions in common law is based on the existence of a presumption of malice, and therefore cannot be incorporated in that form into the civil law rules, which are based on a presumption of good faith (art. 2805 *C.C.Q.*), without disturbing the coherence of its application in the area of public authority liability.

The fact that fault is determined from the context and that there is a presumption of good faith enables the Quebec rules of civil liability to provide equivalent protection for an elected municipal official and to protect the societal values and interests that the qualified privilege rule which applies to elected municipal officials in

Puisque le droit civil québécois ne prévoit pas de recours particulier pour l'atteinte à la réputation, les règles générales en matière de responsabilité civile prévues à l'art. 1457 *C.c.Q.* s'appliquent. Dans un tel recours, le demandeur doit démontrer, selon la prépondérance des probabilités, l'existence d'un préjudice, d'une faute et d'un lien de causalité. Pour établir l'existence d'un préjudice, le demandeur doit convaincre le juge que les propos litigieux sont diffamatoires. Des paroles peuvent être diffamatoires par l'idée qu'elles expriment explicitement ou encore par les insinuations qui s'en dégagent. La nature diffamatoire des propos s'analyse selon une norme objective. Il faut se demander si un citoyen ordinaire estimerait que les propos tenus, pris dans leur ensemble, ont déconsidéré la réputation d'un tiers. La faute en matière de diffamation peut résulter de deux types de conduite, l'une malveillante, l'autre simplement négligente. L'appréciation de la faute demeure contextuelle.

Le recours en diffamation met en jeu deux valeurs fondamentales, soit la liberté d'expression et le droit à la réputation. Aussi libre qu'il soit de discuter de sujets d'intérêt public, l' élu municipal doit agir en personne raisonnable. Le caractère raisonnable de sa conduite sera souvent démontré par sa bonne foi et les vérifications préalables qu'il aura effectuées pour s'assurer de la véracité de ses allégations.

Compte tenu du silence des lois régissant les élus municipaux au Québec quant à la responsabilité personnelle encourue par ces élus pour leurs actes individuels fautifs, toute règle de droit public écartant le droit commun de la responsabilité civile émane donc nécessairement de la common law publique. L'immunité relative de common law qui protège le conseiller municipal lors des séances du conseil est si intimement liée à la nature publique des fonctions exercées par ce conseiller et aux exigences propres à celles-ci qu'elle doit être reconnue comme principe de common law publique, applicable en droit québécois. La défense d'immunité relative applicable aux actions en diffamation en common law repose toutefois sur l'existence d'une présomption de malveillance et ne peut donc s'intégrer telle quelle au régime civiliste, qui repose sur une présomption de bonne foi (art. 2805 *C.c.Q.*), sans attenter à la cohérence de son application dans le domaine de la responsabilité de l'administration publique.

Puisque le caractère contextuel de la faute et l'existence d'une présomption de bonne foi permettent aux règles québécoises du droit de la responsabilité civile d'assurer une protection équivalente à l' élu municipal et de sauvegarder les valeurs et intérêts sociétaux qu'entend préserver la règle de l'immunité relative applicable à l' élu

common law is designed to preserve; it is therefore not necessary simply to import that qualified privilege. In Quebec civil law, the criteria for the defence of qualified privilege are circumstances that must be considered in assessing fault. The only rules that apply to an action in defamation brought against an elected municipal official in Quebec are therefore still the rules set out in the Civil Code, applied based on the context, having regard to the requirements associated with the office of an elected municipal official and the specific constraints involved in municipal government. As well, for reasons relating to the process followed by an action for defamation in the common law, the method of legal analysis that must be applied to the defence of fair comment is also incompatible with the general scheme of the law of delictual civil liability. It is not only unjustified, but pointless, to import that defence into the civil law. The rules of civil liability already provide that a defendant may rely on all the circumstances that tend to demonstrate the non-existence of fault. Because the criteria for the defence of fair comment are precisely the circumstances to be taken into consideration in determining whether a fault has been committed, those criteria are an integral part of Quebec civil law.

The intervention by the Court of Appeal in this case, and its decision to set aside the trial judgment, were not based on a general reassessment of the evidence. The issue in this appeal is the legal characterization and effects of the events. The issue is whether the respondent's statement, when viewed in its context and in its entirety, was defamatory in nature and constituted a fault within the meaning of the law of civil liability, having regard to the judgment of the Superior Court and the findings of fact in that judgment. The characterization of the respondent's statements for the purpose of determining whether they were wrongful may, depending on the circumstances, be a question of mixed fact and law. In the circumstances, the Court of Appeal must accord a degree of deference to the trial judge's decision, and, in order to review that decision, must find palpable and overriding error.

In this case, the respondent did not commit a fault. The Superior Court focused its analysis on isolated elements of the respondent's speech instead of examining it as a whole and in context, and this vitiated its assessment of the content and legal consequences of the speech. Even assuming that this was an error on a question of mixed fact and law, it must be regarded as a palpable and overriding error. The nature and gravity of the error justified the Court of Appeal's intervention with respect to the trial judge's decision. The respondent spoke to let the voters of the city know that he opposed the council's decision not to appeal the judgment quashing the bylaw. He was

municipal en common law, l'importation pure et simple de cette immunité relative n'est pas nécessaire. En droit civil québécois, les critères de la défense d'immunité relative sont autant de circonstances à considérer dans l'appréciation de la faute. Les seules règles applicables à l'action en diffamation intentée contre un élu municipal québécois demeurent donc les règles prévues au Code civil, appliquées de façon contextuelle en tenant compte des exigences liées à la fonction d'élu municipal et des contraintes spécifiques de l'administration municipale. De même, pour des raisons qui tiennent à la dynamique de l'action en diffamation en common law, la méthode d'analyse juridique qu'exige le recours à la défense de commentaire loyal et honnête est également incompatible avec l'économie du droit de la responsabilité civile délictuelle. Son importation en droit civil est non seulement injustifiée, mais aussi inutile. Les règles du régime de la responsabilité civile prévoient en effet que le défendeur peut faire valoir toutes les circonstances qui tendent à nier l'existence d'une faute. Dans la mesure où les critères de la défense de commentaire loyal et honnête sont autant de circonstances à prendre en considération dans l'appréciation de l'existence d'une faute, ils font partie intégrante du droit civil québécois.

L'intervention de la Cour d'appel en l'espèce et sa décision d'infirmier le jugement de première instance ne reposent pas sur une réévaluation générale de la preuve. Il s'agit plutôt, dans cet appel, de déterminer la qualification et les effets juridiques des événements. Il faut déterminer si la déclaration de l'intimé, prise dans son contexte et dans son ensemble, avait un caractère diffamatoire et constituait une faute au sens du droit de la responsabilité civile à la lumière du jugement de la Cour supérieure et des constatations de fait qu'il contient. La qualification des déclarations de l'intimé pour déterminer si elles ont un caractère fautif peut constituer, selon les circonstances, une question mixte de fait et de droit. Dans ces circonstances, la Cour d'appel doit agir avec une certaine retenue envers la décision du juge de première instance et se fonder sur l'existence d'erreurs manifestes et dominantes afin de la réviser.

En l'espèce, l'intimé n'a pas commis de faute. La Cour supérieure a concentré son analyse sur des éléments ponctuels de l'intervention de l'intimé au lieu d'en faire un examen global et contextuel, ce qui a faussé son appréciation du contenu de l'intervention et ses conséquences juridiques. En supposant même qu'il se soit agi d'une erreur sur une question mixte de fait et de droit, cette dernière doit être considérée comme une erreur manifeste et dominante. Sa nature et sa gravité justifiaient l'intervention de la Cour d'appel à l'égard de la décision du juge de première instance. L'intimé a pris la parole pour faire savoir aux électeurs de la Ville

entitled to question the assessment of the facts done by the judge. He remained steadfast in his original position, and argued that it was not the responsibility of the entire population of the city to pay the cost of the infrastructure work. The respondent cannot be faulted for failing, in the time that he was allowed and in a speech punctuated by interruptions and calls to order, to present an exhaustive account of all of the facts of the case. In his attempt to persuade the other councillors and his audience, he was entitled to stress the facts that appeared to support an appeal. Overall, the respondent acted in good faith, with the aim of performing his duties as an elected municipal official. While his comments about the appellants were sometimes harsh, they were made in the public interest. His remarks remained within the bounds of his right of comment, opinion and expression, as a municipal official, about the affairs of his municipality that were matters of public interest. If the respondent were to be found to have committed a fault in these circumstances, the right of free discussion within the municipal political precincts would be dangerously undermined, and the vitality of democracy at the local level would be weakened.

Cases Cited

Not followed: *Laurentide Motels Ltd. v. Beauport (City)*, [1989] 1 S.C.R. 705; **referred to:** *Steenhaut v. Vigneault*, [1986] R.R.A. 548; *Ann's v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728; *Doré v. Verdun (City)*, [1997] 2 S.C.R. 862; *Houde v. Benoit*, [1943] Q.B. 713; *Société Radio-Canada v. Radio Sept-Îles Inc.*, [1994] R.J.Q. 1811; *Hervieux-Payette v. Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal*, [1998] R.J.Q. 131, rev'd on other grounds [2002] R.J.Q. 1669; *Beaudoin v. La Presse Ltée*, [1998] R.J.Q. 204; *Reference re Alberta Statutes*, [1938] S.C.R. 100; *Edmonton Journal v. Alberta (Attorney General)*, [1989] 2 S.C.R. 1326; *Ford v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *R. v. Keegstra*, [1990] 3 S.C.R. 697; *Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada*, [1991] 1 S.C.R. 139; *R. v. Zundel*, [1992] 2 S.C.R. 731; *Libman v. Quebec (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 569; *Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General)*, [1998] 1 S.C.R. 877; *R. v. Sharpe*, [2001] 1 S.C.R. 45, 2001 SCC 2; *R. v. Guignard*, [2002] 1 S.C.R. 472, 2002 SCC 14; *Hill v. Church of Scientology of Toronto*, [1995] 2 S.C.R. 1130; *Horrocks v. Lowe*, [1975] A.C. 135; *Shaw v. Morgan* (1888), 15 R. 865; *Ward v. McBride* (1911), 24 O.L.R. 555; *Edwards v. Gattmann* (1928), 40 B.C.R. 122; *Savidant v. Day* (1933), 5 M.P.R. 554, aff'd [1933] 4 D.L.R. 456; *Peckham v. Mount Pearl (City)* (1994), 122 Nfld. & P.E.I.R. 142; *Johnson v. Jolliffe* (1981), 26 B.C.L.R. 176; *Lamy v. Pagé* (1910), 16 R. de J. 456;

qu'il s'opposait à la décision du conseil de ne pas porter en appel le jugement annulant le règlement. Il avait le droit de remettre en question l'appréciation des faits du juge. Toujours fidèle à sa position initiale, il a soutenu qu'il ne revenait pas à l'ensemble de la population de la Ville de payer le coût des travaux d'infrastructures. Dans le délai qui lui était imparti, au cours d'une intervention ponctuée par des interruptions et des rappels à l'ordre, on ne peut reprocher à l'intimé de ne pas avoir exposé exhaustivement tous les faits du dossier. Dans sa tentative de convaincre les autres conseillers et ses auditeurs, il pouvait insister davantage sur les faits qui auraient milité en faveur d'un appel. Dans l'ensemble, l'intimé a agi de bonne foi, dans le but d'accomplir son devoir d'élu municipal. Ses propos, bien que parfois durs à l'endroit des appelants, ont été prononcés dans l'intérêt public. Ses propos sont demeurés à l'intérieur du cadre de son droit de commentaire, d'opinion et d'expression, comme administrateur, sur les affaires d'intérêt public de sa municipalité. Retenir la faute de l'intimé dans de telles circonstances minerait dangereusement le droit de libre discussion dans l'enceinte politique municipale et affaiblirait la vitalité de la démocratie locale.

Jurisprudence

Arrêt non suivi : *Laurentide Motels Ltd. c. Beauport (Ville)*, [1989] 1 R.C.S. 705; **arrêts mentionnés :** *Steenhaut c. Vigneault*, [1986] R.R.A. 548; *Ann's c. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728; *Doré c. Verdun (Ville)*, [1997] 2 R.C.S. 862; *Houde c. Benoit*, [1943] B.R. 713; *Société Radio-Canada c. Radio Sept-Îles Inc.*, [1994] R.J.Q. 1811; *Hervieux-Payette c. Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal*, [1998] R.J.Q. 131, inf. pour d'autres motifs par [2002] R.J.Q. 1669; *Beaudoin c. La Presse Ltée*, [1998] R.J.Q. 204; *Reference re Alberta Statutes*, [1938] R.C.S. 100; *Edmonton Journal c. Alberta (Procureur général)*, [1989] 2 R.C.S. 1326; *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697; *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139; *R. c. Zundel*, [1992] 2 R.C.S. 731; *Libman c. Québec (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 569; *Thomson Newspapers Co. c. Canada (Procureur général)*, [1998] 1 R.C.S. 877; *R. c. Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45, 2001 CSC 2; *R. c. Guignard*, [2002] 1 R.C.S. 472, 2002 CSC 14; *Hill c. Église de scientologie de Toronto*, [1995] 2 R.C.S. 1130; *Horrocks c. Lowe*, [1975] A.C. 135; *Shaw c. Morgan* (1888), 15 R. 865; *Ward c. McBride* (1911), 24 O.L.R. 555; *Edwards c. Gattmann* (1928), 40 B.C.R. 122; *Savidant c. Day* (1933), 5 M.P.R. 554, conf. par [1933] 4 D.L.R. 456; *Peckham c. Mount Pearl (City)* (1994), 122 Nfld. & P.E.I.R. 142; *Johnson c. Jolliffe* (1981), 26 B.C.L.R. 176; *Lamy c. Pagé* (1910), 16 R. de J. 456; *Belley*

Belley v. Labrecque (1910), 20 Que. K.B. 79; *Montreal Light, Heat & Power Co. v. Clearihue* (1911), 20 Que. K.B. 529; *Pichette v. Giroux* (1914), 20 R. de J. 595; *Joannette v. Jasmin* (1914), 21 R.L. 78; *Anjou 80 v. Simard*, [1987] R.R.A. 805; *Revelin v. Boutin*, [1991] R.R.A. 507; *Rouillard v. Malacort*, [1993] R.R.A. 486; *129675 Canada Inc. v. Caron*, [1996] R.R.A. 1175; *Adam v. Ward*, [1917] A.C. 309; *McLoughlin v. Kutasy*, [1979] 2 S.C.R. 311; *Botiuk v. Toronto Free Press Publications Ltd.*, [1995] 3 S.C.R. 3; *Rubis v. Gray Rocks Inn Ltd.*, [1982] 1 S.C.R. 452; *L. v. Éditions de la Cité Inc.*, [1960] C.S. 485; *Cherneskey v. Armadale Publishers Ltd.*, [1979] 1 S.C.R. 1067; *Paquet v. Rousseau*, [1996] R.R.A. 1156; *Conseil de la nation huronne v. Lainé*, [1998] R.R.A. 495; *Drouin v. La Presse Ltée*, [1999] R.R.A. 714; *Société Radio-Canada v. Guitouni*, [2001] R.R.A. 67; *Picard v. Gros-Louis*, [2000] R.R.A. 62; *Dhawan v. Kenniff*, [2001] R.R.A. 53; *Maison du Parc inc. v. Chayer*, [2001] Q.J. No. 2663 (QL); *Housen v. Nikolaisen*, [2002] 2 S.C.R. 235, 2002 SCC 33; *Repentigny (Ville de) v. Domaine Ti-Bo inc.*, J.E. 96-2062; *Domaine Repentigny inc. v. Repentigny (Ville de)*, [1998] T.A.Q. 453.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms.
Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12, ss. 3, 4, 5, 44, 49, 52.
Cities and Towns Act, R.S.Q., c. C-19, s. 47.
Civil Code of Lower Canada, art. 356.
Civil Code of Québec, S.Q. 1991, c. 64, Preliminary Provision, arts. 3, 35, 300, 1376, 1457, 2805.
Municipal Code of Québec, R.S.Q., c. C-27.1, s. 79.
Quebec Act, 1774, R.S.C. 1985, App. II, No. 2.

Authors Cited

Baudouin, Jean-Louis, et Patrice Deslauriers. *La responsabilité civile*, 5^e éd. Cowansville: Yvon Blais, 1998.
 Bisson, Alain-François. "La Disposition préliminaire du *Code civil du Québec*" (1999), 44 *McGill L.J.* 539.
 Brown, Raymond E. *The Law of Defamation in Canada*, 2nd ed., vols. 1-2. Scarborough: Carswell, 1994 (loose-leaf updated 2002, release 2).
 Colas, Émile. "Le droit à la vérité et le libelle diffamatoire" (1984), 44 *R. du B.* 637.
 Côté, Pierre-André. "La détermination du domaine du droit civil en matière de responsabilité civile de l'Administration québécoise — Commentaire de l'arrêt *Laurentide Motels*", dans *Mélanges Jean Beetz*. Montréal: Thémis, 1995, 385.
 David, René. *English Law and French Law: A Comparison in Substance*. London: Stevens & Sons, 1980.

c. Labrecque (1910), 20 B.R. 79; *Montreal Light, Heat & Power Co. c. Clearihue* (1911), 20 B.R. 529; *Pichette c. Giroux* (1914), 20 R. de J. 595; *Joannette c. Jasmin* (1914), 21 R.L. 78; *Anjou 80 c. Simard*, [1987] R.R.A. 805; *Revelin c. Boutin*, [1991] R.R.A. 507; *Rouillard c. Malacort*, [1993] R.R.A. 486; *129675 Canada Inc. c. Caron*, [1996] R.R.A. 1175; *Adam c. Ward*, [1917] A.C. 309; *McLoughlin c. Kutasy*, [1979] 2 R.C.S. 311; *Botiuk c. Toronto Free Press Publications Ltd.*, [1995] 3 R.C.S. 3; *Rubis c. Gray Rocks Inn Ltd.*, [1982] 1 R.C.S. 452; *L. c. Éditions de la Cité Inc.*, [1960] C.S. 485; *Cherneskey c. Armadale Publishers Ltd.*, [1979] 1 R.C.S. 1067; *Paquet c. Rousseau*, [1996] R.R.A. 1156; *Conseil de la nation huronne c. Lainé*, [1998] R.R.A. 495; *Drouin c. La Presse Ltée*, [1999] R.R.A. 714; *Société Radio-Canada c. Guitouni*, [2001] R.R.A. 67; *Picard c. Gros-Louis*, [2000] R.R.A. 62; *Dhawan c. Kenniff*, [2001] R.R.A. 53; *Maison du Parc inc. c. Chayer*, [2001] J.Q. n^o 2663 (QL); *Housen c. Nikolaisen*, [2002] 2 R.C.S. 235, 2002 CSC 33; *Repentigny (Ville de) c. Domaine Ti-Bo inc.*, J.E. 96-2062; *Domaine Repentigny inc. c. Repentigny (Ville de)*, [1998] T.A.Q. 453.

Lois et règlements cités

Acte de Québec de 1774, L.R.C. 1985, app. II, n^o 2.
Charte canadienne des droits et libertés.
Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12, art. 3, 4, 5, 44, 49, 52.
Code civil du Bas-Canada, art. 356.
Code civil du Québec, L.Q. 1991, ch. 64, disposition préliminaire, art. 3, 35, 300, 1376, 1457, 2805.
Code municipal du Québec, L.R.Q., ch. C-27.1, art. 79.
Loi sur les cités et villes, L.R.Q., ch. C-19, art. 47.

Doctrine citée

Baudouin, Jean-Louis, et Patrice Deslauriers. *La responsabilité civile*, 5^e éd. Cowansville : Yvon Blais, 1998.
 Bisson, Alain-François. « La Disposition préliminaire du *Code civil du Québec* » (1999), 44 *R.D. McGill* 539.
 Brown, Raymond E. *The Law of Defamation in Canada*, 2nd ed., vols. 1-2. Scarborough : Carswell, 1994 (loose-leaf updated 2002, release 2).
 Colas, Émile. « Le droit à la vérité et le libelle diffamatoire » (1984), 44 *R. du B.* 637.
 Côté, Pierre-André. « La détermination du domaine du droit civil en matière de responsabilité civile de l'Administration québécoise — Commentaire de l'arrêt *Laurentide Motels* », dans *Mélanges Jean Beetz*. Montréal : Thémis, 1995, 385.
 David, René. *English Law and French Law : A Comparison in Substance*. London : Stevens & Sons, 1980.

- Gaudreault-Desbiens, Jean-François. “Le traitement juridique de l’acte individuel fautif de l’ élu municipal, source d’ obligations délictuelles ou quasi délictuelles. Un essai de systématisation critique du droit positif québécois” (1993), 24 *R.G.D.* 469.
- Héту, Jean, Yvon Duplessis et Dennis Pakenham. *Droit municipal: principes généraux et contentieux*. Montréal: Hébert Denault, 1998.
- Jean, Claude. “Responsabilité civile délictuelle: la chasse aux élus et aux officiers municipaux est-elle ouverte?”, dans *Développements récents en droit municipal*. Cowansville: Yvon Blais, 1989, 183.
- Klar, Lewis N. *Tort Law*, 2nd ed. Scarborough: Carswell, 1996.
- Lemieux, Denis. “L’impact du *Code civil du Québec* en droit administratif” (1994), 15 *Admin. L.R.* (2d) 275.
- Linden, Allen M. *Canadian Tort Law*, 6th ed. Toronto: Butterworths, 1997.
- McLaren, John P. S. “The Defamation Action and Municipal Politics” (1980), 29 *U.N.B.L.J.* 123.
- Pineau, Jean, et Monique Ouellette. *Théorie de la responsabilité civile*, 2^e éd. Montréal: Thémis, 1980.
- Rogers, Ian MacFee. *Municipal Councillors’ Handbook*, 6th ed. Scarborough: Carswell, 1993.
- Rogers, Ian MacFee. *The Law of Canadian Municipal Corporations*, 2nd ed. Toronto: Carswell, 2001 (loose-leaf updated 2002, release 3A).
- Tremblay, Jacques. “La responsabilité de l’ élu municipal et sa protection contre certaines pertes financières: récents développements”, dans *Développements récents en droit municipal*. Cowansville: Yvon Blais, 1998, 155.
- Trudel, Pierre. “Poursuites en diffamation et censure des débats publics. Quand la participation aux débats démocratiques nous conduit en cour” (1998), 5 *B.D.M.* 18.
- Vallières, Nicole. *La presse et la diffamation*. Montréal: Wilson & Lafleur, 1985.
- APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [2000] R.R.A. 607, [2000] Q.J. No. 2070 (QL), setting aside a decision of the Superior Court. Appeal dismissed.
- William J. Atkinson*, for the appellants.
- Jean-Jacques Rainville* and *Réjean Rioux*, for the respondent.
- Marc-André Blanchard* and *Sylvie Gadoury*, for the interveners.
- Gaudreault-Desbiens, Jean-François. « Le traitement juridique de l’acte individuel fautif de l’ élu municipal, source d’ obligations délictuelles ou quasi délictuelles. Un essai de systématisation critique du droit positif québécois » (1993), 24 *R.G.D.* 469.
- Héту, Jean, Yvon Duplessis et Dennis Pakenham. *Droit municipal : principes généraux et contentieux*. Montréal : Hébert Denault, 1998.
- Jean, Claude. « Responsabilité civile délictuelle : la chasse aux élus et aux officiers municipaux est-elle ouverte? », dans *Développements récents en droit municipal*. Cowansville : Yvon Blais, 1989, 183.
- Klar, Lewis N. *Tort Law*, 2nd ed. Scarborough : Carswell, 1996.
- Lemieux, Denis. « L’impact du *Code civil du Québec* en droit administratif » (1994), 15 *Admin. L.R.* (2d) 275.
- Linden, Allen M. *Canadian Tort Law*, 6th ed. Toronto : Butterworths, 1997.
- McLaren, John P. S. « The Defamation Action and Municipal Politics » (1980), 29 *R.D. U.N.-B.* 123.
- Pineau, Jean, et Monique Ouellette. *Théorie de la responsabilité civile*, 2^e éd. Montréal : Thémis, 1980.
- Rogers, Ian MacFee. *Municipal Councillors’ Handbook*, 6th ed. Scarborough : Carswell, 1993.
- Rogers, Ian MacFee. *The Law of Canadian Municipal Corporations*, 2nd ed. Toronto : Carswell, 2001 (loose-leaf updated 2002, release 3A).
- Tremblay, Jacques. « La responsabilité de l’ élu municipal et sa protection contre certaines pertes financières : récents développements », dans *Développements récents en droit municipal*. Cowansville : Yvon Blais, 1998, 155.
- Trudel, Pierre. « Poursuites en diffamation et censure des débats publics. Quand la participation aux débats démocratiques nous conduit en cour » (1998), 5 *B.D.M.* 18.
- Vallières, Nicole. *La presse et la diffamation*. Montréal : Wilson & Lafleur, 1985.
- POURVOI contre un arrêt de la Cour d’ appel du Québec, [2000] R.R.A. 607, [2000] J.Q. n° 2070 (QL), qui a infirmé une décision de la Cour supérieure. Pourvoi rejeté.
- William J. Atkinson*, pour les appelants.
- Jean-Jacques Rainville* et *Réjean Rioux*, pour l’ intimé.
- Marc-André Blanchard* et *Sylvie Gadoury*, pour les intervenantes.

English version of the judgment of the Court delivered by

L'HEUREUX-DUBÉ AND LEBEL JJ. —

I. Nature of the Appeal

1 The appellants have appealed from a decision of the Quebec Court of Appeal setting aside a judgment of the Superior Court ordering the respondent to pay the appellants \$58,198 in damages for defamation. The remarks in issue were made at a regular meeting of the Repentigny municipal council in the course of the respondent's performance of his duties as a municipal councillor. In this appeal, the Court is asked to determine the rules of civil liability that apply to the wrongful individual act of an elected municipal official in Quebec. At the same time, it provides an opportunity to review and clarify the rules governing defamation actions in Quebec.

II. Origin of the Case

2 The facts are relatively complex. It is not necessary, for the purposes of this appeal, to reiterate them in full. It will suffice to review the facts that are essential to a proper understanding of the remarks made by the respondent on the evening of July 7, 1997.

3 In 1988, the Commission scolaire de Le Gardeur announced plans for the building of a regional secondary school, which would serve the neighbouring municipalities of Repentigny and Saint-Sulpice. It instructed its Director General to negotiate the purchase of a site for the school. Although the city of Saint-Sulpice offered a lot fronting on highway 343 at \$0.25 per square foot, the Director General of the Commission scolaire chose a site on the eastern outskirts of the city of Repentigny. At that time, that part of the city was zoned agricultural. Hence, it could not be developed for construction purposes and had no road access. In response to a written request by the Director General in 1989, the Mayor of Repentigny agreed to do whatever was necessary to ensure that the school be built in the desired location. That unofficial commitment was made without a study of the potential cost of the infrastructure needed for building the school in that part of the

Le jugement de la Cour a été rendu par

LES JUGES L'HEUREUX-DUBÉ ET LEBEL —

I. Nature du pourvoi

Les appelants se pourvoient contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec qui a annulé un jugement de la Cour supérieure condamnant l'intimé à payer aux appelants 58 198 \$ à titre de dommages-intérêts pour diffamation. Les propos en litige ont été prononcés lors d'une séance régulière du conseil municipal de Repentigny alors que l'intimé exerçait ses fonctions de conseiller municipal. Ce pourvoi invite notre Cour à déterminer le régime de responsabilité civile applicable à l'acte individuel fautif de l' élu municipal québécois. Il fournit du même coup l'occasion de revoir et de préciser les règles gouvernant le recours en diffamation au Québec.

II. Origine du litige

Les faits sont relativement complexes. Il n'est pas nécessaire pour les fins du présent pourvoi de les reprendre intégralement. Il suffit de rappeler ceux qui sont essentiels à la bonne compréhension des propos tenus par l'intimé le soir du 7 juillet 1997.

En 1988, la Commission scolaire de Le Gardeur annonce le projet de construction d'une école secondaire régionale qui desservirait les municipalités voisines de Repentigny et de Saint-Sulpice. Elle confie à son directeur général le mandat de négocier l'achat d'un site pour l'école. Bien que la ville de Saint-Sulpice offre un terrain en bordure de la route 343 à 0,25 \$ le pied carré, le directeur général de la Commission scolaire préfère un site à l'extrémité est de la ville de Repentigny. Ce secteur de la Ville est alors zoné agricole, par conséquent non constructible, et n'est pas desservi par une voie d'accès. À la suite d'une demande écrite du directeur général en 1989, le maire de Repentigny s'engage à faire toutes les démarches nécessaires pour que l'école soit construite à l'endroit souhaité. Cet engagement officieux est pris sans même qu'une étude du coût possible des infrastructures nécessaires à l'implantation de l'école dans le secteur est n'ait été commandée.

city even being ordered. After some negotiations, and subject to the approval of a change in zoning, the Commission scolaire bought a lot located in the eastern part of Repentigny, the value of which ranged from \$0.42 to \$0.63 per square foot, for \$1.48 per square foot. The sale was finalized on December 20, 1990.

In the winter of 1991, plans and specifications for completing the infrastructure work were filed. The anticipated cost of that infrastructure work, which consisted primarily of extending Iberville boulevard, came to \$7,748,000. At that time, the City of Repentigny was one of the most heavily indebted cities in Quebec. In March 1991, with no real development plan, and without studying the financial impact of the project for ratepayers, the municipal council passed bylaw 1055 which provided that residents of the eastern part of the city would have to cover the cost, themselves, of a loan in the amount of \$7,748,000, through an increase in property taxes and a special levy, amortized over 20 years. The fiscal repercussions were staggering. For some residents, the special tax came to \$200,000. The City realized its error, and tried as best it could to reduce the cost of the work. Its efforts resulted in only a very slightly lighter tax burden on ratepayers, who decided to organize in order to bring an action to have bylaw 1055 quashed. That action was commenced in 1994 by 48 ratepayers, including the appellants. In the interim, the City initiated expropriation proceedings against the appellants, who refused to convey the part of their lands to be used for extending Iberville boulevard for the sum of \$1.

In June 1997, at the conclusion of a one-month trial, Croteau J. of the Superior Court quashed bylaw 1055, which he found to be illegal, abusive and discriminatory. In his judgment, Croteau J. commented particularly harshly on the municipal government. He specifically criticized the City of Repentigny for refusing to amend bylaw 1055, despite the enormity of the tax burden that it had imposed on residents of the eastern part of the city. He awarded the appellants costs against the City in the amount of \$100,000 to reimburse them for their extrajudicial fees.

Après quelques négociations et sous réserve d'un changement de zonage qui sera éventuellement approuvé, la Commission scolaire achète pour 1,48 \$ le pied carré un terrain situé dans le secteur est de Repentigny dont la valeur varie entre 0,42 \$ et 0,63 \$ le pied carré. La vente est finalisée le 20 décembre 1990.

À l'hiver 1991, les plans et devis pour la réalisation des travaux d'infrastructures sont déposés. Le coût prévu de ces infrastructures, qui consistent principalement dans le prolongement du boulevard Iberville, s'élève à 7 748 000 \$. À l'époque, la ville de Repentigny est l'une des villes les plus endettées du Québec. Sans véritable plan d'aménagement et sans étude des impacts financiers du projet pour les contribuables, le conseil municipal adopte en mars 1991 le règlement 1055 qui prévoit que les résidents du secteur est devront assumer seuls, par une augmentation de la taxe foncière et par l'imposition de taxes spéciales amorties sur 20 ans, un emprunt de 7 748 000 \$. Les répercussions fiscales du règlement sont accablantes. Pour certains résidents, la taxe spéciale s'élève à 200 000 \$. La Ville réalise son erreur et tente tant bien que mal de réduire le coût des travaux. Ses efforts n'allègent que très modestement le fardeau fiscal des contribuables qui décident de se regrouper pour tenter une action en annulation du règlement 1055. Cette action est intentée en 1994 par 48 d'entre eux incluant les appelants. Entre-temps, la Ville entame des procédures d'expropriation contre les appelants qui refusent de céder pour 1 \$ la partie de leurs terres destinée au prolongement du boulevard Iberville.

Au terme d'un procès d'un mois, le juge Croteau de la Cour supérieure annule, en juin 1997, le règlement 1055 qu'il juge illégal, abusif et discriminatoire. Dans son jugement, le juge tient des propos particulièrement sévères envers l'administration municipale. Il reproche notamment à la ville de Repentigny d'avoir refusé d'amender le règlement 1055 malgré l'ampleur du fardeau fiscal imposé aux résidents du secteur est. Il condamne la Ville à verser aux appelants une somme de 100 000 \$ pour le remboursement de leurs frais extrajudiciaires.

6 Fernand Prud'homme (the respondent), who is not related to the appellants, has been a municipal councillor for the City of Repentigny since November 1993. He disagreed completely with the judgment of the Superior Court quashing bylaw 1055, and tried to persuade the other councillors to appeal the judgment. They refused to back him up, and very much preferred to put an end to the entire matter, which had undeniably been extremely embarrassing for the City a few months before a municipal election. The respondent was upset by this attitude, and decided to criticize publicly the fact that no public debate had been held as to whether the judgment should be appealed, at a regular meeting of the Council. That meeting was held on the evening of July 7, 1997, the date on which the time for appeal expired. Between 100 and 150 residents attended the meeting, which was also broadcast on the community television channel to a potential audience of 62,000 viewers. For the purposes of this case, copies of the videotape were made available to the Court.

7 In a 20-minute statement which was repeatedly interrupted by the Mayor, who tried in vain to end it, the respondent spoke against his colleagues' refusal to make a decision as to whether the decision of Croteau J. should be appealed. He said that he himself favoured appealing the decision, on the ground that it was based on erroneous findings of fact. In essence, the respondent explained that bylaw 1055 was not discriminatory, since the facts clearly showed that the appellants had benefited financially from the plan to build the secondary school. One of the things that he stressed was that the appellants' land had risen in value substantially because of the zoning change in the eastern part of the city. He also noted that the appellants had received compensation in the amount of \$800,000 for the expropriation, after they had refused to convey the portion of their lands needed for the extension of Iberville boulevard for the sum of \$1. In addition, the respondent challenged the finding by Croteau J. that the appellants had not been aware of the legal notices concerning the passage of bylaw 1055. He alleged that they had not objected to it. Quoting what had been said by the Commission de la protection du territoire agricole du Québec (C.P.T.A.Q.), he accused the appellants of trying to have it both ways: portraying themselves

Fernand Prud'homme (« l'intimé »), qui n'a aucun lien de parenté avec les appelants, est conseiller municipal de la ville de Repentigny depuis novembre 1993. En désaccord profond avec le jugement de la Cour supérieure qui annule le règlement 1055, il cherche à convaincre les autres conseillers de porter l'affaire en appel. Ceux-ci refusent de l'appuyer, préférant de loin mettre un terme à toute cette histoire, sans conteste, fort embarrassante pour la Ville à quelques mois d'une élection municipale. Indisposé par cette attitude, l'intimé décide de critiquer publiquement, lors d'une séance régulière du conseil, l'absence de débat public sur l'opportunité de porter le jugement en appel. Cette séance a lieu le soir du 7 juillet 1997, date qui coïncide avec l'expiration du délai d'appel. Entre 100 et 150 citoyens assistent à cette séance qui est par ailleurs télédiffusée par la télévision communautaire à un bassin de 62 000 auditeurs. Pour les fins du dossier, des copies de la bande vidéo ont été mises à la disposition de la Cour.

Dans une déclaration d'une vingtaine de minutes, entrecoupée à maintes reprises par des interventions du maire qui cherche en vain à y mettre fin, l'intimé dénonce le refus de ses pairs de se prononcer sur l'opportunité de porter la décision du juge Croteau en appel. Il affirme qu'il aurait pour sa part favorisé un appel de la décision au motif qu'elle repose sur des conclusions de fait erronées. En substance, l'intimé explique que le règlement 1055 ne serait pas discriminatoire puisque les faits démontreraient clairement que les appelants ont bénéficié financièrement du projet de construction de l'école secondaire. Il souligne, entre autres, que les terrains des appelants ont acquis une plus-value importante à la suite de la modification de zonage du secteur est. Il note également que les appelants ont encaissé une indemnité d'expropriation de 800 000 \$ après avoir refusé de céder pour 1 \$ la partie de leurs terrains nécessaire au prolongement du boulevard Iberville. Par ailleurs, l'intimé conteste la conclusion du juge Croteau selon laquelle les appelants n'étaient pas au courant des avis légaux concernant l'adoption du règlement 1055. Il leur reproche de ne pas s'y être opposés. Citant les propos de la Commission de la protection du territoire agricole du Québec (C.P.T.A.Q.), il accuse les appelants d'avoir joué

as real estate speculators in respect of part of their lands, and as farmers in respect of the rest. The respondent's final point was to complain that the appellants had refused offers to settle that he considered to be reasonable. What he did was to criticize both the appellants and the other members of the Council.

The appellants were offended by this statement, which was, in their opinion, full of malicious insinuations making them out to be bad citizens. They called on the respondent to retract his words, but to no avail. They were determined to obtain reparation, and applied to the Superior Court for a special order to compel the respondent to appear on a charge of contempt of court. The application was dismissed by Michel Côté J. of the Superior Court, who found that the respondent was entitled to express his disagreement with the decision of Croteau J. without this constituting contempt of court. Despite having lost in their attempt, the appellants decided to bring action against the respondent in damages for interfering with their reputation, honour and dignity. On February 18, 1999, Tellier J. of the Superior Court allowed their defamation action and awarded damages of \$58,198 against the respondent. On June 26, 2000, the Quebec Court of Appeal set that judgment aside.

III. Relevant Statutory Provisions

Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12

3. Every person is the possessor of the fundamental freedoms, including freedom of conscience, freedom of religion, freedom of opinion, freedom of expression, freedom of peaceful assembly and freedom of association.
4. Every person has a right to the safeguard of his dignity, honour and reputation.
5. Every person has a right to respect for his private life.
44. Every person has a right to information to the extent provided by law.
49. Any unlawful interference with any right or freedom recognized by this Charter entitles the victim to obtain the cessation of such interference and compensation for the moral or material prejudice resulting therefrom.

sur deux tableaux, soit celui de spéculateurs immobiliers pour une partie de leurs terres et celui d'agriculteurs pour le reste. Finalement, l'intimé fait grief aux appelants d'avoir refusé des offres de règlement qu'il estime raisonnables. Il critique donc aussi bien les appelants que les autres membres du conseil.

Les appelants sont blessés par cette déclaration, à leur avis truffée d'insinuations malveillantes qui les font passer pour de mauvais citoyens. Ils somment l'intimé de se rétracter, mais en vain. Déterminés à obtenir réparation, ils s'adressent à la Cour supérieure afin d'obtenir une ordonnance spéciale forçant l'intimé à comparaître sur une accusation d'outrage au tribunal. Cette demande est rejetée par le juge Michel Côté de la Cour supérieure qui conclut que l'intimé pouvait exprimer son désaccord avec la décision du juge Croteau, sans pour autant commettre un outrage au tribunal. En dépit de cet échec, les appelants décident de poursuivre l'intimé en dommages-intérêts pour atteinte à leurs réputation, honneur et dignité. Le 18 février 1999, le juge Tellier de la Cour supérieure accueille leur requête en diffamation et condamne l'intimé à payer des dommages-intérêts de 58 198 \$. Le 26 juin 2000, la Cour d'appel du Québec casse ce jugement.

III. Les dispositions législatives pertinentes

Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12

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.
4. Toute personne a droit à la sauvegarde de sa dignité, de son honneur et de sa réputation.
5. Toute personne a droit au respect de sa vie privée.
44. Toute personne a droit à l'information, dans la mesure prévue par la loi.
49. Une atteinte illicite à un droit ou à une liberté reconnu par la présente Charte confère à la victime le droit d'obtenir la cessation de cette atteinte et la réparation du préjudice moral ou matériel qui en résulte.

In case of unlawful and intentional interference, the tribunal may, in addition, condemn the person guilty of it to exemplary damages.

Civil Code of Québec, S.Q. 1991, c. 64

PRELIMINARY PROVISION

The Civil Code of Québec, in harmony with the Charter of human rights and freedoms and the general principles of law, governs persons, relations between persons, and property.

The Civil Code comprises a body of rules which, in all matters within the letter, spirit or object of its provisions, lays down the *jus commune*, expressly or by implication. In these matters, the Code is the foundation of all other laws, although other laws may complement the Code or make exceptions to it.

BOOK ONE PERSONS

3. Every person is the holder of personality rights, such as the right to life, the right to the inviolability and integrity of his person, and the right to the respect of his name, reputation and privacy.

These rights are inalienable.

35. Every person has a right to the respect of his reputation and privacy.

No one may invade the privacy of a person without the consent of the person or his heirs unless authorized by law.

300. Legal persons established in the public interest are primarily governed by the special Acts by which they are constituted and by those which are applicable to them; legal persons established for a private interest are primarily governed by the Acts applicable to their particular type.

Both kinds of legal persons are also governed by this Code where the provisions of such Acts require to be complemented, particularly with regard to their status as legal persons, their property or their relations with other persons.

BOOK FIVE OBLIGATIONS

1376. The rules set forth in this Book apply to the State and its bodies, and to all other legal persons established in the public interest, subject to any other rules of law which may be applicable to them.

1457. Every person has a duty to abide by the rules of conduct which lie upon him, according to the

En cas d'atteinte illicite et intentionnelle, le tribunal peut en outre condamner son auteur à des dommages exemplaires.

Code civil du Québec, L.Q. 1991, ch. 64

DISPOSITION PRÉLIMINAIRE

Le Code civil du Québec régit, en harmonie avec la Charte des droits et libertés de la personne et les principes généraux du droit, les personnes, les rapports entre les personnes, ainsi que les biens.

Le code est constitué d'un ensemble de règles qui, en toutes matières auxquelles se rapportent la lettre, l'esprit ou l'objet de ses dispositions, établit, en termes exprès ou de façon implicite, le droit commun. En ces matières, il constitue le fondement des autres lois qui peuvent elles-mêmes ajouter au code ou y déroger.

LIVRE PREMIER DES PERSONNES

3. Toute personne est titulaire de droits de la personnalité, tels le droit à la vie, à l'inviolabilité et à l'intégrité de sa personne, au respect de son nom, de sa réputation et de sa vie privée.

Ces droits sont incessibles.

35. Toute personne a droit au respect de sa réputation et de sa vie privée.

Nulle atteinte ne peut être portée à la vie privée d'une personne sans que celle-ci ou ses héritiers y consentent ou sans que la loi l'autorise.

300. Les personnes morales de droit public sont d'abord régies par les lois particulières qui les constituent et par celles qui leur sont applicables; les personnes morales de droit privé sont d'abord régies par les lois applicables à leur espèce.

Les unes et les autres sont aussi régies par le présent code lorsqu'il y a lieu de compléter les dispositions de ces lois, notamment quant à leur statut de personne morale, leurs biens ou leurs rapports avec les autres personnes.

LIVRE CINQUIÈME DES OBLIGATIONS

1376. Les règles du présent livre s'appliquent à l'État, ainsi qu'à ses organismes et à toute autre personne morale de droit public, sous réserve des autres règles de droit qui leur sont applicables.

1457. Toute personne a le devoir de respecter les règles de conduite qui, suivant les circonstances, les

circumstances, usage or law, so as not to cause injury to another.

Where he is endowed with reason and fails in this duty, he is responsible for any injury he causes to another person and is liable to reparation for the injury, whether it be bodily, moral or material in nature.

He is also liable, in certain cases, to reparation for injury caused to another by the act or fault of another person or by the act of things in his custody.

IV. Judicial History

A. *Superior Court of Quebec*, February 18, 1999

After a detailed examination of the facts, Tellier J. stated a series of findings. First, he noted that the respondent's statement was made at a regular meeting of the municipal council barely an hour before the time for appeal expired. Second, he observed that the respondent's remarks appeared to have been made with aforethought. Third, he found that the respondent had been acting completely alone, in that his colleagues had refused to support his request for a special meeting to be held to consider whether the judgment of Croteau J. of the Superior Court should be appealed.

Tellier J. went on to acknowledge that everyone is free to state the reasons why he or she disagrees with a judgment. However, no one may abuse that right in such a way as to interfere with the honour or reputation of another person. Then, analysing the statement itself, Tellier J. criticized the respondent for a number of inexcusable omissions, and for referring to certain facts which were entirely outside the scope of any alleged discussion as to whether the judgment should be appealed. He deduced from this that the respondent had intended to humiliate the appellants by making them out to be bad citizens who did not pay their taxes and who were getting rich at the community's expense. He added that the wrongdoing was such that the qualified privilege enjoyed by municipal councillors in the performance of the duties of their office could not protect him.

Tellier J. moved on to the assessment of damages, and observed that while it may be difficult to assign a value to moral injury with mathematical

usages ou la loi, s'imposent à elle, de manière à ne pas causer de préjudice à autrui.

Elle est, lorsqu'elle est douée de raison et qu'elle manque à ce devoir, responsable du préjudice qu'elle cause par cette faute à autrui et tenue de réparer ce préjudice, qu'il soit corporel, moral ou matériel.

Elle est aussi tenue, en certains cas, de réparer le préjudice causé à autrui par le fait ou la faute d'une autre personne ou par le fait des biens qu'elle a sous sa garde.

IV. Historique judiciaire

A. *Cour supérieure du Québec*, le 18 février 1999

Après un examen détaillé des faits, le juge Tellier dresse une série de constats. Il note que la déclaration de l'intimé a été prononcée lors d'une séance régulière du conseil municipal une heure à peine avant l'expiration du délai d'appel. Il souligne également que les propos de l'intimé étaient à l'évidence mûrement réfléchis. Enfin, il retient que l'intimé faisait cavalier seul, ses pairs ayant refusé de soutenir sa demande de tenir une assemblée spéciale sur l'opportunité d'interjeter appel de la décision du juge Croteau de la Cour supérieure.

Le juge Tellier enchaîne en reconnaissant que chacun peut exposer librement les raisons pour lesquelles il est en désaccord avec un jugement. Une personne ne peut cependant pas abuser de ce droit de façon à porter atteinte à l'honneur ou la réputation d'autrui. Analysant ensuite la déclaration elle-même, le juge Tellier reproche à l'intimé plusieurs omissions inexcusables ainsi que la mention de certains faits complètement étrangers à un prétendu débat sur l'opportunité de porter le jugement en appel. Il en déduit que l'intimé entendait humilier les appelants en les faisant passer pour de mauvais citoyens qui ne paient pas leurs taxes et qui s'enrichissent aux dépens de la collectivité. Sa faute est telle, ajoute-t-il, que l'immunité relative dont bénéficient les conseillers municipaux dans l'exercice de leurs fonctions ne saurait le protéger.

Passant alors à l'appréciation des dommages, le juge Tellier rappelle qu'un préjudice moral, bien que difficile à évaluer avec une rigueur

10

11

12

exactitude, it is nonetheless a real injury. He therefore ordered that the respondent pay each of the appellants the sum of \$5,000 in damages. Having regard to the intentional nature of the respondent's remarks, he awarded each of the appellants an additional \$3,000 as exemplary damages for interference with their fundamental rights. He also ordered that \$18,198 be paid for extrajudicial fees.

B. *Court of Appeal of Quebec*, [2000] R.R.A. 607

13

Michaud C.J., with whom Gendreau and Mailhot J.J.A. concurred, started by pointing out that the measured, unaggressive and polite nature of the respondent's speech could be seen on the video recording. He then said that the respondent was entitled to criticize publicly a judgment that could increase the tax burden on all the ratepayers of Repentigny. Whether the judgment should have been appealed was a matter of public interest on which it was legitimate for him to state an opinion in the performance of the duties of his office as a municipal councillor. Moreover, his statement was directed more to the Mayor and the other members of the municipal council than to the appellants. The respondent was attempting to inform the public that he personally would have advocated an appeal.

14

Michaud C.J. added, on this point, that the finding made by Tellier J. that the respondent's remarks were made with the intention of damaging or interfering with the appellants' reputations was not [TRANSLATION] "obvious". In his view, the statement could just as well have been made to score political points in the lead-up to a municipal election. Although the respondent's comments were incomplete, in the context and in the time allowed, they were not defamatory and did not interfere with the appellants' reputations.

15

In his final ruling, reaffirming the importance of freedom of political speech in a democratic society, Michaud C.J. held that the respondent was entitled to the defence of fair comment as defined by the Court of Appeal in *Steenhaut v. Vigneault*, [1986] R.R.A. 548. He also found that the respondent's remarks were protected by the qualified privilege

mathématique, constitue néanmoins un préjudice réel. Il condamne ainsi l'intimé à verser à chacun des appelants la somme de 5 000 \$ à titre de dommages-intérêts. Vu le caractère délibéré des propos de l'intimé, il accorde à chacun des appelants une somme additionnelle de 3 000 \$ à titre de dommages exemplaires pour atteinte à leurs droits fondamentaux. Enfin, il ordonne le paiement d'une somme de 18 198 \$ pour les frais extrajudiciaires.

B. *Cour d'appel du Québec*, [2000] R.R.A. 607

D'entrée de jeu, le juge en chef Michaud, à l'opinion duquel souscrivent les juges Gendreau et Mailhot, souligne que l'enregistrement vidéo de la déclaration laisse voir le caractère pondéré, non agressif et poli de l'intimé. Il affirme ensuite que l'intimé avait le droit de critiquer publiquement un jugement susceptible d'entraîner une augmentation du fardeau fiscal de tous les contribuables de Repentigny. L'opportunité de porter le jugement en appel représentait une question d'intérêt public sur laquelle il pouvait valablement s'exprimer dans l'exécution de ses fonctions de conseiller municipal. Du reste, sa déclaration visait davantage le maire et les autres membres du conseil municipal que les appelants. L'intimé cherchait à informer la population qu'il aurait pour sa part favorisé un appel.

Le juge en chef Michaud ajoute à cet égard que la conclusion du juge Tellier selon laquelle les propos de l'intimé ont été prononcés dans le but de nuire ou de porter atteinte à la réputation des appelants n'est pas « évidente ». Selon lui, la déclaration pourrait tout aussi bien avoir été faite pour marquer des points sur le plan politique à l'approche d'une élection municipale. Bien qu'incomplets, les commentaires de l'intimé, dans le contexte et le temps imparti, ne sont pas diffamatoires et n'ont pas porté atteinte à la réputation des appelants.

Finalement, réaffirmant l'importance de la liberté d'expression politique dans une société démocratique, le juge en chef Michaud statue que l'intimé a droit à la défense de commentaire loyal et honnête telle que définie par la Cour d'appel dans l'arrêt *Steenhaut c. Vigneault*, [1986] R.R.A. 548. Il conclut de plus que les propos de l'intimé sont protégés

enjoyed by municipal councillors in the performance of the duties of their office.

V. Analysis

Elected municipal officials are the leading players in municipal democracy. They are chosen by the residents to look after the community's interests; they take on a variety of responsibilities, some of which are provided by law and others of which are inherent in the nature of their position. Because their office is an elected one, municipal officials are accountable primarily to their constituents if they are unable to meet the demands of their position. However, like anyone else, elected municipal officials may commit wrongful acts that cause injury to individuals in the performance of the duties of their office. Because such a wrongful act cannot be adequately remedied at the polls, an effective sanction for it can be applied only by the courts. When this happens, because of the public nature of the duties of the office of elected municipal officials, the courts are faced with the question of how to apply the ordinary rules of liability in the *jus commune* to the wrongful individual acts of those officials.

The parties did not examine the impact of the public nature of the duties of the respondent's office on the rules that apply to this appeal, but they analysed the respondent's actions under the rules of the civil law system of liability. The respondent, citing case law, also raised two common law defences: fair comment, and qualified privilege. The appellants argued that the criteria that the first defence requires were not met, while the second defence simply could not be made in civil law. Before addressing the central issue in this appeal, the respondent's liability, this Court must try to resolve the difficulties associated with identifying and defining the rules that apply to a defamation action against an elected municipal official in Quebec. For that purpose, the Court must revisit what it held in *Laurentide Motels Ltd. v. Beauport (City)*, [1989] 1 S.C.R. 705, having regard to the provisions of the new *Civil Code of Québec* ("C.C.Q."). First, however, we should briefly outline the nature and scope of the duties of the office of elected municipal officials, since it is

par l'immunité relative dont bénéficient les conseillers municipaux dans l'exercice de leurs fonctions.

V. Analyse

L'élu municipal est l'acteur principal de la vie démocratique municipale. Choisi par les citoyens pour veiller aux intérêts de la collectivité, il assume diverses responsabilités, certaines prévues par la loi, d'autres inhérentes à la nature même de son mandat. Vu la nature élective de sa charge, l'élu municipal répond d'abord de son incapacité à relever les défis de son mandat envers ses électeurs. Toutefois, comme toute autre personne, l'élu municipal est susceptible de commettre, dans l'exercice de ses fonctions, une faute préjudiciable à des personnes en particulier. Comme elle ne peut trouver de réparation adéquate par la voie du scrutin, cette faute ne peut être sanctionnée efficacement que par les tribunaux judiciaires. Ceux-ci sont alors confrontés, en raison de la nature publique des fonctions de l'élu municipal, à la question de l'application du régime de responsabilité de droit commun à son acte individuel fautif.

16

Sans s'interroger sur l'impact du caractère public des fonctions de l'intimé sur les règles applicables au présent pourvoi, les parties ont analysé le geste de l'intimé selon les règles du régime civiliste de responsabilité. Jurisprudence à l'appui, l'intimé a par ailleurs invoqué deux défenses de common law, la défense de commentaire loyal et honnête et la défense d'immunité relative. Les appelants ont soutenu que les critères de la première n'étaient pas respectés alors que la seconde n'était tout simplement pas admissible en droit civil. Avant d'aborder la question centrale de ce pourvoi, soit celle de la responsabilité de l'intimé, notre Cour doit tenter de régler les difficultés qui accompagnent l'identification et la définition des règles applicables à l'action en diffamation intentée contre l'élu municipal québécois. Pour ce faire, notre Cour doit réexaminer les enseignements de l'arrêt *Laurentide Motels Ltd. c. Beauport (Ville)*, [1989] 1 R.C.S. 705, à la lumière des dispositions du nouveau *Code civil du Québec* (« C.c.Q. »). Mais auparavant, il convient de

17

precisely those duties of office that define the framework within which the allegedly wrongful conduct of the municipal councillor here must be analysed.

A. *What Rules of Civil Liability Apply to the Wrongful Individual Act of an Elected Municipal Official in Quebec?*

(i) Legal Status and Duties of Elected Municipal Officials

18 Despite the early emergence of municipal institutions in Quebec, the rights and duties of elected municipal officials are still not stated in precise, well-organized statutory provisions. The few obligations imposed on elected municipal officials by the statutes in question plainly do not provide a complete guide to their legal status, and are rather, for the most part, particular applications of a general duty to take care of the municipality's affairs honestly and fairly. For example, there are laws that provide that they have an obligation to vote, they are entitled to remuneration, they have an obligation to declare financial interests, they have a duty of fairness that requires that they abstain from voting when they have a conflict of interest, and so on. (See J. Tremblay, "La responsabilité de l'élu municipal et sa protection contre certaines pertes financières: récents développements", in *Développements récents en droit municipal* (1998), 155, at p. 157.)

19 Faced with the difficulties created by the legislature's silence, the courts in Quebec have tried to define the legal status of elected municipal officials in order to identify their rights and duties. For example, depending on the circumstances, elected municipal officials have been characterized as mandataries of the public, representatives, legislators, officers and trustees. They have even been described as temporary employees. (See C. Jean, "Responsabilité civile délictuelle: la chasse aux élus et aux officiers municipaux est-elle ouverte?", in *Développements récents en droit municipal* (1989), 183, at p. 210; J.-F. Gaudreault-Desbiens, "Le traitement juridique de l'acte individuel fautif de l'élu municipal, source d'obligations délictuelles ou quasi délictuelles. Un

souligner brièvement la nature et l'étendue des fonctions de l'élu municipal. En effet, ce sont précisément ces dernières qui définissent le cadre dans lequel doit s'analyser la conduite prétendument fautive du conseiller municipal.

A. *Quel est le régime de responsabilité civile applicable à l'acte individuel fautif de l'élu municipal québécois?*

(i) Le statut juridique et les devoirs de l'élu municipal

Malgré l'apparition précoce des institutions municipales au Québec, les droits et les devoirs de l'élu municipal ne font toujours pas l'objet de dispositions législatives précises et regroupées. Les quelques obligations imposées à l'élu municipal par les lois pertinentes, loin de brosser un tableau complet de sa situation juridique, constituent pour la plupart des applications particulières d'un devoir général de veiller honnêtement et loyalement aux affaires de la municipalité. Ainsi, les lois prévoient son obligation de voter, son droit à la rémunération, son obligation de déclarer ses intérêts pécuniaires, son devoir de loyauté qui l'oblige à s'abstenir de voter en cas de conflit d'intérêts, etc. (Voir J. Tremblay, « La responsabilité de l'élu municipal et sa protection contre certaines pertes financières : récents développements », dans *Développements récents en droit municipal* (1998), 155, p. 157.)

Face aux difficultés créées par le silence du législateur, les tribunaux québécois ont tenté de définir le statut juridique de l'élu municipal pour identifier ses droits et ses devoirs. Ainsi, selon les circonstances, l'élu municipal a tantôt été qualifié de mandataire des citoyens, tantôt de représentant, législateur, officier ou fiduciaire. Parfois, il a même été décrit comme un employé momentané. (Voir C. Jean, « Responsabilité civile délictuelle : la chasse aux élus et aux officiers municipaux est-elle ouverte? », dans *Développements récents en droit municipal* (1989), 183, p. 210; J.-F. Gaudreault-Desbiens, « Le traitement juridique de l'acte individuel fautif de l'élu municipal, source d'obligations délictuelles ou quasi délictuelles. Un essai de systématisation

essai de systématisation critique du droit positif québécois" (1993), 24 *R.G.D.* 469, at pp. 475-82.)

The ambiguous nature of the legal status of elected municipal officials is the result of their status as representatives of both the municipality and their own constituents. That dual role means that on occasion they must choose between the best interests of the municipality and the demands of their constituents (I. MacF. Rogers, *Municipal Councillors' Handbook* (6th ed. 1993), at p. 3). Ultimately, the circumstances will determine which interests they must favour. Sometimes, they will be required to justify their choices, and to do that they will have to refer to their duties and, if necessary, establish a hierarchy among them, while keeping the general interest of the municipality as their overarching concern (Gaudreault-Desbiens, *supra*, at p. 484).

Generally speaking, elected municipal officials are officials of the municipal corporation (s. 47 of the *Cities and Towns Act*, R.S.Q., c. C-19, and s. 79 of the *Municipal Code of Québec*, R.S.Q., c. C-27.1). In that capacity, their rights and duties are those of a mandatary. As well, in the course of their participation in the legislative or administrative activities of the council, they are not personally liable for the council's acts, unless they acted fraudulently or with gross negligence amounting to gross fault. Nor are they liable for the *ultra vires* acts of the municipality, unless they acted maliciously or in bad faith (Jean, *supra*, at p. 211; I. MacF. Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporations* (2nd ed. (loose-leaf)), at p. 214.16). However, in the case of the collegial acts of the council, elected municipal officials are, as a rule, personally liable for their wrongful individual acts.

The courts have found elected municipal officials to be personally liable not only for violating their statutory obligations, but also for breaching the "inherent" duties of their office. For example, decisions have held that elected municipal officials had a duty to be concerned about enforcing public order, not to promote their private interests at the expense of the municipality's interests, to ensure that municipal archives and records are supervised and secure,

critique du droit positif québécois » (1993), 24 *R.G.D.* 469, p. 475-482.)

Le caractère ambigu du statut juridique de l' élu municipal résulte de sa situation de représentant à la fois de la municipalité et de ses propres électeurs. Ce double rôle oblige à l' occasion l' élu à choisir entre les meilleurs intérêts de la municipalité, d' une part, et les revendications de ses électeurs, d' autre part (I. MacF. Rogers, *Municipal Councillors' Handbook* (6^e éd. 1993), p. 3). En définitive, ce sont les circonstances qui détermineront quels intérêts l' élu favorisera. Parfois, il pourra se voir contraint de justifier son choix. Pour ce faire, il devra s' en rapporter à ses devoirs et, au besoin, établir une hiérarchie entre eux, en conservant toujours le souci primordial de l' intérêt général de la municipalité (Gaudreault-Desbiens, *loc. cit.*, p. 484).

De façon générale, l' élu municipal est un administrateur de la corporation municipale (art. 47 de la *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., ch. C-19, et art. 79 du *Code municipal du Québec*, L.R.Q., ch. C-27.1). À ce titre, ses droits et ses devoirs sont ceux d' un mandataire. Aussi, dans le cadre de sa participation à l' action législative ou administrative du conseil, il n' est pas personnellement responsable de ses actes à moins qu' il n' ait agi frauduleusement ou avec une négligence grossière équivalant à une faute lourde. Il n' est pas non plus responsable des actes *ultra vires* de la municipalité, sauf mauvaise foi ou intention de nuire de sa part (Jean, *loc. cit.*, p. 211; I. MacF. Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporations* (2^e éd. (feuilles mobiles)), p. 214.16). Toutefois, hors du cadre de l' action collégiale du conseil, l' élu municipal demeure en principe personnellement responsable de son acte individuel fautif.

Les tribunaux ont retenu la responsabilité personnelle de l' élu municipal non seulement pour une violation de ses obligations légales, mais aussi pour un manquement aux devoirs « inhérents » à sa charge. À titre d' exemples, la jurisprudence a reconnu que l' élu municipal avait le devoir de promouvoir le respect de l' ordre public, de ne pas favoriser ses intérêts privés aux dépens de ceux de la municipalité, de s' assurer du contrôle et de la

20

21

22

to superintend and inform themselves about municipal works, to inform themselves about the important details of municipal government, to select the City's employees judiciously and to ensure the integrity of its police service. More specifically, other judgments have acknowledged the existence of a duty to disclose information that could affect the proper administration of public affairs. From a systematic standpoint, these inherent duties may all be regarded as particular applications of a general duty to protect the municipality's interests and the proper administration of its affairs (Gaudreault-Desbiens, *supra*, at pp. 484-85).

sécurité des archives et des documents municipaux, de superviser et de suivre les travaux municipaux, de s'informer des détails importants de l'administration municipale, de choisir judicieusement les employés de la ville et de s'assurer de l'intégrité de son service de police. Plus particulièrement, des jugements ont reconnu l'existence d'un devoir de divulguer les informations susceptibles d'affecter la bonne administration des affaires publiques. Dans un esprit de systématisation, ces devoirs inhérents peuvent tous être considérés comme des applications particulières d'un devoir général de veiller aux intérêts et à la bonne administration des affaires de la municipalité (Gaudreault-Desbiens, *loc. cit.*, p. 484-485).

23

It can be concluded from this brief survey, summary though it is, that the relationship between elected municipal officials and the various players on the municipal state gives those officials a hybrid legal status. They must both promote the subjective interests of their constituents and safeguard the objective interests of the municipality, and must often make difficult choices in which they are subject to important and sometimes conflicting duties. Their office requires that they justify those choices in relation to a body which is decision-making in nature. For example, in the proceedings of the council or municipal bodies, they must explain and defend their options. They must also explain them, and justify them publicly to their constituents, or to some constituents. Their right, and even obligation, to speak is an important aspect of the performance of the duties of their office as officials of the municipality.

Quoique sommaire, ce bref survol permet de conclure que la relation qui existe entre l' élu municipal et les différents acteurs de la vie municipale lui confère un statut juridique hybride. À la fois promoteur des intérêts subjectifs de ses électeurs et défenseur des intérêts objectifs de la municipalité, l' élu doit souvent faire des choix difficiles que lui imposent des devoirs importants et parfois conflictuels. Ses fonctions l' obligent à justifier ces choix dans le cadre d' un organisme à fonction délibérative. Ainsi, au cours des débats du conseil ou des organismes municipaux, il doit expliquer et défendre ses options. Il doit aussi les exposer et les justifier publiquement devant ses commettants ou certains d' entre eux. Son droit et même son obligation de parole constituent un aspect important de l' exercice de ses fonctions d' administrateur municipal.

(ii) Applicable Rules of Liability

(ii) Le régime de responsabilité applicable

24

Elected municipal officials are, as a rule, governed by the law that creates their offices, which is public law. This does not mean that they may never be subject to the civil law. Public law, however, will determine the extent to which they will be subject to that law. Accordingly, before finding that the wrongful individual act of an elected municipal official in Quebec is subject to the rules of civil liability set out in arts. 1457 *C.C.Q. et seq.*, a rule of public law that provides for this must be identified.

Les élus municipaux sont en principe régis par le droit qui crée leurs fonctions, c' est-à-dire le droit public. Ce constat ne signifie pas que les élus ne puissent jamais être soumis au droit civil. Le droit public détermine cependant la mesure de leur assujettissement. Aussi, avant de conclure que l' acte individuel fautif de l' élu municipal québécois est assujetti au régime de responsabilité civile prévu aux art. 1457 *C.c.Q.* et suiv., il faut retrouver dans le droit public une règle qui le prescrit.

In *Laurentide Motels*, *supra*, this Court held that the extent to which public authorities are subject to the rules of the civil law in matters of liability was determined by the common law rule established by the House of Lords in *Anns v. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728. That rule provides that only those decisions of public authorities that are within the “operational sphere”, as opposed to the political sphere, are subject to the rules of private law, the private law in Quebec being composed of the rules found in the Civil Code.

Laurentide Motels, *supra*, was decided under the *Civil Code of Lower Canada* (“C.C.L.C.”). The only provision of that Code that is even remotely relevant to the definition of the rules of civil liability that apply to public authorities was found in art. 356 C.C.L.C. That article provided that political corporations were governed by the public law and were only subject to the civil law in their relations, in certain respects, to individual members of society. Beetz J. said that this article had no normative value, and noted that it was very surprising if the law of exception, which, in that area, was at that time the civil law, were to determine itself the sphere in which it applied to public authorities (p. 720).

When the *Civil Code of Québec* came into force in 1994, it placed actions in liability against a public authority in a new context. While art. 356 C.C.L.C. has its equivalent in art. 300 of the new Code, art. 1376 C.C.Q. now provides that the rules set forth in the Book On Obligations “apply to the State and its bodies, and to all other legal persons established in the public interest, subject to any other rules of law which may be applicable to them”. That is a public law rule. It relieves an individual who brings proceedings against a public authority from the obligation to identify a rule of public common law that makes the civil law applicable to his or her action. (See P.-A. Côté, “La détermination du domaine du droit civil en matière de responsabilité civile de l’Administration québécoise — Commentaire de l’arrêt *Laurentide Motels*”, in *Mélanges Jean Beetz* (1995), 385, at p. 397.) Article 1376 C.C.Q. also applies to the persons who make up a public

Dans l’affaire *Laurentide Motels*, précitée, notre Cour a décidé que la mesure de l’assujettissement des autorités publiques aux règles du droit civil en matière de responsabilité était déterminée par la règle de common law établie par la Chambre des lords dans l’arrêt *Anns c. Merton London Borough Council*, [1978] A.C. 728. Selon cette règle, seules les décisions des autorités publiques relevant de la « sphère opérationnelle », par opposition à la sphère politique, sont soumises aux règles de responsabilité du droit privé, ce droit étant par ailleurs au Québec formé des règles du Code civil.

L’arrêt *Laurentide Motels*, précité, a été rendu sous le *Code civil du Bas-Canada* (« C.c.B.-C. »). Sa seule disposition pertinente, même de façon lointaine, à la définition du régime de responsabilité civile applicable aux autorités publiques se trouvait à l’art. 356 C.c.B.-C. Ce dernier disposait que les corporations politiques étaient régies par le droit public et n’étaient assujetties au droit civil que dans leurs rapports individuels, à certains égards, avec les autres membres de la société. Le juge Beetz a précisé que cet article n’avait pas de valeur normative, soulignant qu’il serait fort étonnant que le droit d’exception que constituait alors le droit civil dans ce domaine détermine lui-même sa sphère d’application aux autorités publiques (p. 720).

L’entrée en vigueur du *Code civil du Québec* en 1994 situe l’action en responsabilité intentée contre une autorité publique dans un nouveau contexte. Bien que l’art. 356 C.c.B.-C. ait son équivalent à l’art. 300 du nouveau Code, l’art. 1376 C.c.Q. prévoit désormais que les règles du Livre des Obligations « s’appliquent à l’État, ainsi qu’à ses organismes et à toute autre personne morale de droit public, sous réserve des autres règles de droit qui leur sont applicables ». Cette règle relève du droit public. Elle dispense le justiciable qui poursuit une autorité publique de l’obligation d’identifier une règle de common law publique rendant applicable le droit civil à son action. (Voir P.-A. Côté, « La détermination du domaine du droit civil en matière de responsabilité civile de l’Administration québécoise — Commentaire de l’arrêt *Laurentide Motels* », dans *Mélanges Jean Beetz* (1995), 385, p. 397.) L’application de l’art. 1376

25

26

27

authority or a body of that authority, where their acts are connected with public duties. In the case that is the subject of this appeal, the respondent's actions were not performed as a private matter. They fell within the four corners of his actions as a municipal councillor. He was acting in this instance as a member of a public authority, the City of Repentigny, in the performance of important political duties. The action thus gave rise to a public liability problem, within the meaning of art. 1376 *C.C.Q.*

28

It may seem surprising that a public law rule would be found in the *Civil Code of Québec*. It is important to recall, however, that the new Code does not simply lay down a body of private law rules, or "a law of exception". As stated in its preliminary provision, it is the *jus commune* of Quebec:

The Civil Code of Québec, in harmony with the Charter of human rights and freedoms and the general principles of law, governs persons, relations between persons, and property.

The Civil Code comprises a body of rules which, in all matters within the letter, spirit or object of its provisions, lays down the *jus commune*, expressly or by implication. In these matters, the Code is the foundation of all other laws, although other laws may complement the Code or make exceptions to it. [Emphasis added.]

29

The expression "*jus commune*" was not chosen randomly. An earlier version of the provision provided that the Code comprised a body of rules laying down the "private law". In response to the debate in the literature prompted by the decision in *Laurentide Motels*, *supra*, the expression "private law" was replaced by the more inclusive expression "*jus commune*". The backdrop against which this change was made leaves no doubt as to the very conscious decision made by the legislature to give the Civil Code the broadest possible operational scope. (See A.-F. Bisson, "La Disposition préliminaire du *Code civil du Québec*" (1999), 44 *McGill L.J.* 539. See also D. Lemieux, "L'impact du *Code civil du Québec* en droit administratif" (1994), 15 *Admin. L.R.* (2d) 275, at pp. 295-97.)

C.c.Q. s'étend aussi aux personnes qui composent l'administration publique ou un organe de celle-ci, dans la mesure où les actes posés se rattachent aux fonctions publiques. Dans le cas sous appel, les interventions de l'intimé ne se faisaient pas à titre privé. Elles se situaient dans le cadre de son action comme conseiller municipal. Il agissait alors comme membre d'une administration publique, la ville de Repentigny, dans l'exercice de fonctions politiques importantes. La poursuite donnait ainsi naissance à un problème de responsabilité publique, au sens de l'art. 1376 *C.c.Q.*

Il peut paraître étonnant qu'une règle de droit public se retrouve dans le *Code civil du Québec*. Il importe cependant de souligner que le nouveau Code n'édicte pas seulement un corps de règles de droit privé ou encore, « un droit d'exception ». Il constitue, selon sa disposition préliminaire, le droit commun du Québec :

Le Code civil du Québec régit, en harmonie avec la Charte des droits et libertés de la personne et les principes généraux du droit, les personnes, les rapports entre les personnes, ainsi que les biens.

Le code est constitué d'un ensemble de règles qui, en toutes matières auxquelles se rapportent la lettre, l'esprit ou l'objet de ses dispositions, établit, en termes exprès ou de façon implicite, le droit commun. En ces matières, il constitue le fondement des autres lois qui peuvent elles-mêmes ajouter au code ou y déroger. [Je souligne.]

Le choix de l'expression « droit commun » ne résulte pas du hasard. Une version antérieure de la disposition prévoyait que le Code était constitué d'un ensemble de règles établissant le « droit privé ». Dans la foulée de la controverse doctrinale suscitée par l'arrêt *Laurentide Motels*, précité, l'expression « droit privé » a été remplacée par celle, plus englobante, de « droit commun ». La toile de fond sur laquelle ce changement a été fait ne laisse planer aucun doute sur l'intention bien arrêtée du législateur de donner la plus grande portée possible au champ opérationnel du Code civil. (Voir A.-F. Bisson, « La Disposition préliminaire du *Code civil du Québec* » (1999), 44 *R.D. McGill* 539. Voir aussi D. Lemieux, « L'impact du *Code civil du Québec* en droit administratif » (1994), 15 *Admin. L.R.* (2d) 275, p. 295-297.)

In addition, there is no doubt as to the normative value of the preliminary provision at this point. That value was acknowledged in *Doré v. Verdun (City)*, [1997] 2 S.C.R. 862, which recognized that the three-year limitation period established in art. 2930 C.C.Q. for actions for reparation for bodily injury prevailed over the time limits and short prescriptive periods set out in municipal legislation in Quebec.

In short, when the new provisions of the *Civil Code of Québec*, and more particularly art. 1376, came into force, they no longer allowed the use of the method laid down by *Laurentide Motels*, *supra*, insofar as that decision imposed an obligation on the individual to identify a public common law rule that made the private law applicable to his or her action in liability against the governmental body. The civil law principles of civil liability now apply, as a rule, to wrongful acts by such bodies. It therefore belongs to the party which intends to rely on the public law in order to avoid or to limit the application of the general rules of civil liability to establish, where the need arises, that there are relevant public law principles that prevail over the civil law rules.

(iii) Civil Law Rules of Liability

Quebec civil law does not provide for a specific form of action for interference with reputation. The basis for an action in defamation in Quebec is found in art. 1457 C.C.Q., which lays down the general rules that apply to questions of civil liability. Thus, in an action in defamation, the plaintiff must establish, on a balance of probabilities, the existence of injury, of a wrongful act, and of a causal connection, as in the case of any other action in civil, delictual or quasi-delictual liability. (See N. Vallières, *La presse et la diffamation* (1985), at p. 43; *Houde v. Benoit*, [1943] Que. K.B. 713, at p. 720; *Société Radio-Canada v. Radio Sept-Îles Inc.*, [1994] R.J.Q. 1811 (C.A.), at p. 1818.)

To demonstrate the first element of civil liability, the existence of injury, the plaintiff must convince the judge that the impugned remarks were defamatory. The concept of defamation has been defined in several ways over the years. Generally speaking, it is held that defamation [TRANSLATION] “consists in

D'autre part, la valeur normative de la disposition préliminaire ne fait plus de doute. Elle est consacrée dans l'arrêt *Doré c. Verdun (Ville)*, [1997] 2 R.C.S. 862, qui reconnaît alors la préséance de la prescription de trois ans établie par l'art. 2930 C.c.Q. pour les actions en réparation d'un préjudice corporel sur les délais de déchéance et courtes prescriptions prévus par la législation municipale québécoise.

Somme toute, l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions du *Code civil du Québec*, et de l'art. 1376 plus particulièrement, ne permet plus de retenir la méthode prescrite par l'arrêt *Laurentide Motels*, précité, dans la mesure où celle-ci imposait au particulier l'obligation d'identifier une règle de common law publique rendant le droit privé applicable à son action en responsabilité contre l'administration publique. Dorénavant, le régime civiliste de la responsabilité s'applique en principe à l'acte fautif de l'administration. Il revient alors à la partie qui entend se prévaloir du droit public pour éviter ou restreindre l'application du régime général de responsabilité civile de démontrer, le cas échéant, que des principes de droit public pertinents priment sur les règles du droit civil.

(iii) Le régime civiliste de responsabilité

Le droit civil québécois ne prévoit pas de recours particulier pour l'atteinte à la réputation. Le fondement du recours en diffamation au Québec se trouve à l'art. 1457 C.c.Q. qui fixe les règles générales applicables en matière de responsabilité civile. Ainsi, dans un recours en diffamation, le demandeur doit démontrer, selon la prépondérance des probabilités, l'existence d'un préjudice, d'une faute et d'un lien de causalité, comme dans le cas de toute autre action en responsabilité civile, délictuelle ou quasi-délictuelle. (Voir N. Vallières, *La presse et la diffamation* (1985), p. 43; *Houde c. Benoit*, [1943] B.R. 713, p. 720; *Société Radio-Canada c. Radio Sept-Îles Inc.*, [1994] R.J.Q. 1811 (C.A.), p. 1818.)

Pour démontrer le premier élément de la responsabilité civile, soit l'existence d'un préjudice, le demandeur doit convaincre le juge que les propos litigieux sont diffamatoires. Le concept de diffamation a fait l'objet de plusieurs définitions au fil des années. De façon générale, on reconnaît que la

30

31

32

33

the communication of spoken or written remarks that cause someone to lose in estimation or consideration, or that prompt unfavourable or unpleasant feelings toward him or her” (*Radio Sept-Îles, supra*, at p. 1818).

34

Whether remarks are defamatory is determined by applying an objective standard (*Hervieux-Payette v. Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal*, [1998] R.J.Q. 131 (Sup. Ct.), at p. 143, reversed on other grounds by *Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal v. Hervieux-Payette*, [2002] R.J.Q. 1669 (C.A.)). In other words, we must ask whether an ordinary person would believe that the remarks made, when viewed as a whole, brought discredit on the reputation of another person. On this point, we should note that words may be defamatory because of the idea they expressly convey, or by the insinuations that may be inferred from them. In *Beaudoin v. La Presse Ltée*, [1998] R.J.Q. 204 (Sup. Ct.), at p. 211, Senécal J. provided a good summary of the approach to be taken in determining whether particular remarks are defamatory in nature:

[TRANSLATION] “The form in which the libel is expressed is of little import; it is the result achieved in the mind of the reader that creates the delict.” The defamatory allegation or imputation may be direct, or it may be indirect, “by simple allusion, insinuation or irony, or be made conditionally, as an expression of doubt, or hypothetically.” Often, the allegation or imputation “is conveyed to the reader by way of a simple insinuation, an interrogative sentence, a reference to a rumour, mention of information that has infiltrated the public awareness, juxtaposition of unrelated facts that, together, take on the appearance of being related”.

The words must also be interpreted in their context. For instance, “it is not possible to isolate a passage from a text and complain of it, if the entire text sheds a different light on that excerpt”. On the other hand, “it matters little that the elements of which it is composed are true if the text as a whole conveys a message that is contrary to reality”. In fact, truth or reality may be distorted by half-truths, selective compilation, omissions, and so on. “We must consider a newspaper article or radio broadcast as a whole, and the sentences and words must be interpreted by reference to one another.”

35

However, a person who has made remarks that are deemed to be defamatory will not necessarily

diffamation « consiste dans la communication de propos ou d’écrits qui font perdre l’estime ou la considération de quelqu’un ou qui, encore, suscitent à son égard des sentiments défavorables ou désagréables » (*Radio Sept-Îles, précité*, p. 1818).

La nature diffamatoire des propos s’analyse selon une norme objective (*Hervieux-Payette c. Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal*, [1998] R.J.Q. 131 (C.S.), p. 143, infirmé, mais non sur ce point, par *Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal c. Hervieux-Payette*, [2002] R.J.Q. 1669 (C.A.)). Il faut, en d’autres termes, se demander si un citoyen ordinaire estimerait que les propos tenus, pris dans leur ensemble, ont déconsidéré la réputation d’un tiers. À cet égard, il convient de préciser que des paroles peuvent être diffamatoires par l’idée qu’elles expriment explicitement ou encore par les insinuations qui s’en dégagent. Dans l’affaire *Beaudoin c. La Presse Ltée*, [1998] R.J.Q. 204 (C.S.), p. 211, le juge Senécal résume bien la démarche à suivre pour déterminer si certains propos revêtent un caractère diffamatoire :

« La forme d’expression du libelle importe peu; c’est le résultat obtenu dans l’esprit du lecteur qui crée le délit ». L’allégation ou l’imputation diffamatoire peut être directe comme elle peut être indirecte « par voie de simple allusion, d’insinuation ou d’ironie, ou se produire sous une forme conditionnelle, dubitative, hypothétique ». Il arrive souvent que l’allégation ou l’imputation « soit transmise au lecteur par le biais d’une simple insinuation, d’une phrase interrogative, du rappel d’une rumeur, de la mention de renseignements qui ont filtré dans le public, de juxtaposition de faits divers qui ont ensemble une semblance de rapport entre eux ».

Les mots doivent d’autre part s’interpréter dans leur contexte. Ainsi, « il n’est pas possible d’isoler un passage dans un texte pour s’en plaindre, si l’ensemble jette un éclairage différent sur cet extrait ». À l’inverse, « il importe peu que les éléments qui le composent soient véridiques si l’ensemble d’un texte divulgue un message opposé à la réalité ». On peut de fait déformer la vérité ou la réalité par des demi-vérités, des montages tendancieux, des omissions, etc. « Il faut considérer un article de journal ou une émission de radio comme un tout, les phrases et les mots devant s’interpréter les uns par rapport aux autres. »

Cependant, des propos jugés diffamatoires n’engageront pas nécessairement la responsabilité civile

be civilly liable for them. The plaintiff must further demonstrate that the person who made the remarks committed a wrongful act. In *La responsabilité civile* (5th ed. 1998), at pp. 301-2, J.-L. Baudouin and P. Deslauriers point out that in defamation cases, the wrongful act may derive from two types of conduct, one malicious and the other merely negligent:

[TRANSLATION] The first is an act in which the defendant, knowingly, in bad faith, with intent to harm, attacks the reputation of the victim and tries to ridicule or humiliate him or her, expose the victim to the hatred or contempt of the public or a group. The second results from conduct in which there is no intent to harm, but in which the defendant has nonetheless interfered with the reputation of the victim through the defendant's temerity, negligence, impertinence or carelessness. Both kinds of conduct constitute a civil fault and entitle the victim to reparation, and there is no difference between them in terms of the right. In other words, we must refer to the ordinary rules of civil liability and resolutely abandon the false idea that defamation is only the result of an act of bad faith where there was intent to harm.

Based on the description of these two types of conduct, we can identify three situations in which a person who made defamatory remarks could be civilly liable. The first occurs when a person makes unpleasant remarks about a third party, knowing them to be false. Such remarks could only have been made maliciously, with the intention to harm another person. The second situation occurs when a person spreads unpleasant things about someone else, when he or she should have known them to be false. A reasonable person will generally refrain from giving out unfavourable information about other people if he or she has reason to doubt the truth of the information. The third case, which is often forgotten, is the case of a scandalmonger who makes unfavourable but true statements about another person without any valid reason for doing so. (See J. Pineau and M. Ouellette, *Théorie de la responsabilité civile* (2nd ed. 1980), at pp. 63-64.)

Accordingly, in Quebec civil law, communicating false information is not necessarily a wrongful act. On the other hand, conveying true information may sometimes be a wrongful act. This is an important difference between the civil law and the

de leur auteur. Il faudra, en outre, que le demandeur démontre que l'auteur des propos a commis une faute. Dans leur traité, *La responsabilité civile* (5^e éd. 1998), J.-L. Baudouin et P. Deslauriers précisent, aux p. 301-302, que la faute en matière de diffamation peut résulter de deux types de conduites, l'une malveillante, l'autre simplement négligente :

La première est celle où le défendeur, sciemment, de mauvaise foi, avec intention de nuire, s'attaque à la réputation de la victime et cherche à la ridiculiser, à l'humilier, à l'exposer à la haine ou au mépris du public ou d'un groupe. La seconde résulte d'un comportement dont la volonté de nuire est absente, mais où le défendeur a, malgré tout, porté atteinte à la réputation de la victime par sa témérité, sa négligence, son impertinence ou son incurie. Les deux conduites constituent une faute civile, donnent droit à réparation, sans qu'il existe de différence entre elles sur le plan du droit. En d'autres termes, il convient de se référer aux règles ordinaires de la responsabilité civile et d'abandonner résolument l'idée fautive que la diffamation est seulement le fruit d'un acte de mauvaise foi emportant intention de nuire.

À partir de la description de ces deux types de conduite, il est possible d'identifier trois situations susceptibles d'engager la responsabilité de l'auteur de paroles diffamantes. La première survient lorsqu'une personne prononce des propos désagréables à l'égard d'un tiers tout en les sachant faux. De tels propos ne peuvent être tenus que par méchanceté, avec l'intention de nuire à autrui. La seconde situation se produit lorsqu'une personne diffuse des choses désagréables sur autrui alors qu'elle devrait les savoir fausses. La personne raisonnable s'abstient généralement de donner des renseignements défavorables sur autrui si elle a des raisons de douter de leur véracité. Enfin, le troisième cas, souvent oublié, est celui de la personne médisante qui tient, sans justes motifs, des propos défavorables, mais véridiques, à l'égard d'un tiers. (Voir J. Pineau et M. Ouellette, *Théorie de la responsabilité civile* (2^e éd. 1980), p. 63-64.)

Ainsi, en droit civil québécois, la communication d'une information fautive n'est pas nécessairement fautive. À l'inverse, la transmission d'une information véridique peut parfois constituer une faute. On retrouve là une importante différence entre le droit

36

37

common law, in which the falsity of the things said is an element of the tort of defamation. However, even in the civil law, the truth of what is said may be a way of proving that no wrongful act was committed, in circumstances in which the public interest is in issue (see the comments by Vallières, *supra*, at p. 10, cited with approval by the Quebec Court of Appeal in *Radio Sept-Îles*, *supra*, at p. 1819).

38

In every case, determining fault is a contextual question of fact and circumstances. On this point, it is important to note that an action in defamation involves two fundamental values: freedom of expression and the right to reputation. This Court has long recognized the importance of the first of those values in a democratic society. In *Reference re Alberta Statutes*, [1938] S.C.R. 100, at pp. 145-46, Cannon J. explained that freedom of expression was a necessary prerequisite for the proper function of our parliamentary institutions:

Freedom of discussion is essential to enlighten public opinion in a democratic State; it cannot be curtailed without affecting the right of the people to be informed through sources independent of the government concerning matters of public interest. There must be an untrammelled publication of the news and political opinions of the political parties contending for ascendancy. . . . Democracy cannot be maintained without its foundation: free public opinion and free discussion throughout the nation of all matters affecting the State within the limits set by the criminal code and the common law.

39

With the advent of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (“*Canadian Charter*”), this Court has frequently reiterated the crucial role of freedom of expression. In *Edmonton Journal v. Alberta (Attorney General)*, [1989] 2 S.C.R. 1326, for example, Cory J. said, at p. 1336, that it was “difficult to imagine a guaranteed right more important to a democratic society than freedom of expression”. See also *Ford v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712, at p. 767; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927, at pp. 968-69; *R. v. Keegstra*, [1990] 3 S.C.R. 697, at pp. 763-64; *Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada*, [1991] 1 S.C.R. 139, at pp. 171-77; *R. v. Zundel*, [1992] 2 S.C.R. 731, at p. 752; *Libman v.*

civil et la common law où la fausseté des propos participe du délit de diffamation (*tort of defamation*). Toutefois, même en droit civil, la véracité des propos peut constituer un moyen de prouver l’absence de faute dans des circonstances où l’intérêt public est en jeu (voir les propos de Vallières, *op. cit.*, p. 10, approuvés par la Cour d’appel du Québec dans *Radio Sept-Îles*, précité, p. 1819).

Dans tous les cas, l’appréciation de la faute demeure une question contextuelle de faits et de circonstances. À cet égard, il importe de rappeler que le recours en diffamation met en jeu deux valeurs fondamentales, soit la liberté d’expression et le droit à la réputation. Notre Cour a reconnu très tôt l’importance de la première de ces valeurs dans une société démocratique. Ainsi, dans *Reference re Alberta Statutes*, [1938] R.C.S. 100, p. 145-146, le juge Cannon expliquait que la liberté d’expression était une condition nécessaire au bon fonctionnement de nos institutions parlementaires :

[TRADUCTION] La liberté de discussion est essentielle, dans un État démocratique, pour éclairer l’opinion publique; on ne peut la restreindre sans toucher au droit du peuple d’être informé, en ce qui concerne des matières d’intérêt public, grâce à des sources indépendantes du gouvernement. Les nouvelles, ainsi que les opinions politiques des partis politiques qui luttent pour le pouvoir, doivent être publiées sans entraves. [. . .] La démocratie ne peut se maintenir sans son fondement: une opinion publique libre et la libre discussion, de par toute la nation et dans les limites que fixent le Code criminel et la common law, de toutes les affaires qui intéressent l’État.

Notre Cour a réitéré à maintes reprises le rôle crucial de la liberté d’expression avec l’avènement de la *Charte canadienne des droits et libertés* (« *Charte canadienne* »). Dans *Edmonton Journal c. Alberta (Procureur général)*, [1989] 2 R.C.S. 1326, par exemple, le juge Cory affirmait, à la p. 1336, qu’il était « difficile d’imaginer une liberté garantie qui soit plus importante que la liberté d’expression dans une société démocratique ». Voir aussi *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712, p. 767; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, p. 968-969; *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697, p. 763-764; *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139, p. 171-177; *R. c. Zundel*, [1992] 2

Quebec (Attorney General), [1997] 3 S.C.R. 569, at paras. 28-29; *Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General)*, [1998] 1 S.C.R. 877, at para. 92; *R. v. Sharpe*, [2001] 1 S.C.R. 45, 2001 SCC 2, at para. 23; *R. v. Guignard*, [2002] 1 S.C.R. 472, 2002 SCC 14, at paras. 19-20.

The *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12, which is applicable in this case, a matter that is within the legislative jurisdiction of the National Assembly of Quebec, recognizes the crucial importance of freedom of expression. Section 3 of that Charter ranks that freedom among the fundamental rights that s. 52 provides will prevail over Quebec's legislation (see *Ford*, *supra*; see also *Guignard*, *supra*, at para. 18).

In addition, this Court has often stressed that political discourse is central to the constitutional guarantee of freedom of expression (*Thomson Newspapers*, *supra*; *Sharpe*, *supra*; *Guignard*, *supra*). In *Keegstra*, *supra*, at pp. 763-64, Dickson C.J. said, *inter alia*:

The connection between freedom of expression and the political process is perhaps the linchpin of the s. 2(b) guarantee, and the nature of this connection is largely derived from the Canadian commitment to democracy. Freedom of expression is a crucial aspect of the democratic commitment, not merely because it permits the best policies to be chosen from among a wide array of proffered options, but additionally because it helps to ensure that participation in the political process is open to all persons.

In a defamation action against an elected municipal official, freedom of expression takes on singular importance, because of the intimate connection between the role of that official and the preservation of municipal democracy. Elected municipal officials are, in a way, conduits for the voices of their constituents: they convey their grievances to municipal government and they also inform them about the state of that government (Gaudreault-Desbiens, *supra*, at p. 486). Their right to speak cannot be limited without negative impact on the vitality of municipal democracy, as Professor P. Trudel noted in an article entitled "Poursuites en diffamation et censure des débats publics. Quand la participation

R.C.S. 731, p. 752; *Libman c. Québec (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 569, par. 28-29; *Thomson Newspapers Co. c. Canada (Procureur général)*, [1998] 1 R.C.S. 877, par. 92; *R. c. Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45, 2001 CSC 2, par. 23; *R. c. Guignard*, [2002] 1 R.C.S. 472, 2002 CSC 14, par. 19-20.

Applicable en l'espèce, dans une matière qui relève de la compétence législative de l'Assemblée nationale du Québec, la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12, reconnaît l'importance critique de la liberté d'expression. Son article 3 la range en effet parmi ces droits fondamentaux dont son art. 52 consacre la primauté par rapport à la législation québécoise (voir *Ford*, précité; voir aussi *Guignard*, précité, par. 18).

Par ailleurs, notre Cour a souvent souligné que le discours politique se situait au cœur même de la garantie constitutionnelle de la liberté d'expression (*Thomson Newspapers*, *Sharpe*, *Guignard*, précités). Dans l'arrêt *Keegstra*, précité, p. 763-764, le juge en chef Dickson affirmait entre autres :

Le lien entre la liberté d'expression et le processus politique est peut-être la cheville ouvrière de la garantie énoncée à l'al. 2b), et ce lien tient dans une large mesure à l'engagement du Canada envers la démocratie. La liberté d'expression est un aspect crucial de cet engagement démocratique, non pas simplement parce qu'elle permet de choisir les meilleures politiques parmi la vaste gamme des possibilités offertes, mais en outre parce qu'elle contribue à assurer un processus politique ouvert à la participation de tous.

Dans une action en diffamation contre un élu municipal, la liberté d'expression revêt une singulière importance puisque le rôle de cet élu est intimement lié à la pérennité de la démocratie municipale. L'élu municipal est en quelque sorte le porte-voix de ses électeurs : il transmet leurs doléances à l'administration, d'une part, et les informe de l'état de cette administration, d'autre part (Gaudreault-Desbiens, *loc. cit.*, p. 486). Son droit de parole ne saurait être limité sans conséquences négatives sur la vitalité de la démocratie municipale, comme le souligne le professeur P. Trudel dans un article intitulé « Poursuites en diffamation et censure des débats publics. Quand la

40

41

42

aux débats démocratiques nous conduit en cour” (1998), 5 *B.D.M.* 18, at p. 18:

[TRANSLATION] Municipal democracy is based on confrontation between views and on open, and sometimes vigorous and passionate, debate. Discussion about controversial subjects can occur only in an atmosphere of liberty. If the rules governing the conduct of such debates are applied in such a way as to cause the people who participate in them to fear that they will be hauled before the courts for the slightest breach, the probability that they will choose to withdraw from public life will increase.

43 That freedom of speech is not absolute. It is limited by, *inter alia*, the requirements imposed by other people’s right to the protection of their reputation. As Cory J. observed in *Hill v. Church of Scientology of Toronto*, [1995] 2 S.C.R. 1130, at para. 108, reputation is an attribute of personality that any democratic society concerned about respect for the individual must protect:

Democracy has always recognized and cherished the fundamental importance of an individual. That importance must, in turn, be based upon the good repute of a person. It is that good repute which enhances an individual’s sense of worth and value. False allegations can so very quickly and completely destroy a good reputation. A reputation tarnished by libel can seldom regain its former lustre. A democratic society, therefore, has an interest in ensuring that its members can enjoy and protect their good reputation so long as it is merited.

44 The right to reputation is also protected, in Quebec, by s. 4 of the *Charter of Human Rights and Freedoms* and by art. 3 *C.C.Q.* As well, although it is not specifically mentioned in the *Canadian Charter*, the good reputation of the individual represents and reflects the innate dignity of the individual, a concept which underlies all the *Canadian Charter* rights (*Hill, supra*, at para. 120).

45 Accordingly, while elected municipal officials may be quite free to discuss matters of public interest, they must act as would the reasonable person. The reasonableness of their conduct will often be demonstrated by their good faith and the prior checking they did to satisfy themselves as to the truth of their allegations. These are guidelines for exercising their right to comment, which has been repeatedly reaffirmed by the courts.

participation aux débats démocratiques nous conduit en cour » (1998), 5 *B.D.M.* 18, p. 18 :

La démocratie municipale suppose la confrontation des points de vue et les débats ouverts, parfois vigoureux et passionnés. Les échanges sur des matières controversées ne peuvent exister que dans un climat de liberté. Si les règles entourant le déroulement de pareils débats sont appliquées de manière à laisser craindre à ceux qui y participent d’être traînés devant les tribunaux, au moindre écart, la probabilité qu’ils choisissent de se retirer de la chose publique s’accroît.

Cette liberté de parole n’est toutefois pas absolue. Elle est limitée, entre autres, par les exigences du droit d’autrui à la protection de sa réputation. Comme le soulignait le juge Cory dans l’arrêt *Hill c. Église de scientologie de Toronto*, [1995] 2 R.C.S. 1130, par. 108, la réputation fait partie de ces attributs de la personnalité que doit protéger toute société démocratique soucieuse du respect de la personne :

Les démocraties ont toujours reconnu et révééré l’importance fondamentale de la personne. Cette importance doit, à son tour, reposer sur la bonne réputation. Cette bonne réputation, qui rehausse le sens de valeur et de dignité d’une personne, peut également être très rapidement et complètement détruite par de fausses allégations. Et une réputation ternie par le libelle peut rarement regagner son lustre passé. Une société démocratique a donc intérêt à s’assurer que ses membres puissent jouir d’une bonne réputation et la protéger aussi longtemps qu’ils en sont dignes.

Le droit à la réputation est par ailleurs protégé au Québec par l’art. 4 de la *Charte des droits et libertés de la personne* et par l’art. 3 *C.c.Q.* De plus, bien que la réputation de l’individu ne soit pas expressément mentionnée dans la *Charte canadienne*, elle participe de sa dignité, concept qui sous-tend tous les droits garantis par la *Charte canadienne* (*Hill, précité*, par. 120).

En conséquence, aussi libre qu’il soit de discuter de sujets d’intérêt public, l’élu municipal doit agir en personne raisonnable. Le caractère raisonnable de sa conduite sera souvent démontré par sa bonne foi et les vérifications préalables qu’il aura effectuées pour s’assurer de la véracité de ses allégations. Il s’agit là des balises de son droit de commentaire qui a été maintes fois reconnu par les tribunaux.

(iv) Public Common Law Rules That Prevail

The question that arises at this stage is whether there are public law rules that defeat the application of the civil law rules of liability for the individual wrongful acts of elected municipal officials. Quebec public law is composed of the written law and the “public” common law. Only those common law rules that are public in nature apply in the province, because the *Quebec Act, 1774*, established that the civil law prevails in respect of property and civil rights. Identifying the rules of the public common law may be an especially difficult task for the Quebec jurist, because the common law, as a rule, makes no distinction between private law and public law. Public law and private law problems must be examined and resolved within a single legal system, using a consistent method and the same vocabulary or concepts. Nonetheless, those rules must be identified, in order to coordinate the two legal systems in Quebec, which apply in separate spheres. (See *Laurentide Motels, supra*, at p. 721.) This Court has developed that legal technique as a method to be used for solving the problems that might arise when the common law and the civil law come in contact, in some areas of Quebec law, because of the mixed nature of that law. This is not to suggest that outside that context, as a general rule, there is a *summa divisio* in common law that would distinguish public common law from private common law for all purposes.

As noted earlier, the laws governing elected municipal officials in Quebec, apart from a few particular provisions that do not apply in this case, are silent as to the personal liability of those officials for their wrongful individual acts. Accordingly, any public law rule that deviates from the *jus commune* of civil liability will necessarily derive from the public common law.

The respondent raised two defences derived from the common law: qualified privilege and the defence

(iv) Les règles prépondérantes de common law publique

La question qui se pose à ce stade est celle de savoir s’il existe des règles de droit public faisant échec à l’application du régime civiliste de responsabilité à l’acte individuel fautif de l’ élu municipal. Le droit public du Québec se compose du droit écrit et de la common law « publique ». Seules les règles de common law qui revêtent un caractère public s’appliquent dans la province puisque l’*Acte de Québec de 1774* a établi la primauté du droit civil en matière de propriété et de droits civils. L’identification des règles de common law publique peut s’avérer une tâche particulièrement difficile pour le juriste québécois puisque la common law ne fait en principe aucune distinction entre le droit privé et le droit public. Les problèmes de droit public et de droit privé s’étudient et se règlent à l’intérieur d’un même système juridique, sans rupture de méthode ni changement de vocabulaire ou de concepts. Cette identification demeure néanmoins une tâche nécessaire pour assurer la coordination des deux régimes juridiques du Québec qui s’y appliquent dans des sphères distinctes. (Voir *Laurentide Motels*, précité, p. 721.) Notre Cour a développé cette technique juridique comme une méthode propre à la solution des problèmes que pouvait poser la mise en relation de la common law et du droit civil, dans certains domaines du droit québécois, en raison du caractère mixte de celui-ci. Hors de ce cadre, il ne s’agit pas pour autant de suggérer, de façon générale, qu’il existe une *summa divisio* en common law, qui distinguerait à toutes fins une common law publique d’une common law privée.

Tel que mentionné précédemment, les lois régissant les élus municipaux au Québec, mises à part quelques dispositions particulières ne trouvant pas application en l’espèce, demeurent silencieuses sur la responsabilité personnelle des élus municipaux pour leurs actes individuels fautifs. Par conséquent, toute règle de droit public écartant le droit commun de la responsabilité civile émane nécessairement de la common law publique.

L’intimé a invoqué deux défenses issues de la common law : l’immunité relative et la défense

46

47

48

of fair comment. Those defences were introduced into the civil law some years ago under the influence of an earlier tendency on the part of the Quebec courts to import common law concepts in areas of the law that are governed by both public law and private law rules. In order to determine whether those defences may be applied directly in the civil law, we must determine the nature of the defences. As noted earlier, whether they may be raised depends on whether they are public in nature.

(v) Qualified Privilege

49

Elected municipal officials do not enjoy the parliamentary privilege enjoyed by members of the National Assembly of Quebec or of the federal Parliament (R. E. Brown, *The Law of Defamation in Canada* (2nd ed. (loose-leaf)), vol. 2, at pp. 12-20 and 12-21; J. Héту, Y. Duplessis and D. Pakenham, *Droit municipal: principes généraux et contentieux* (1998), at p. 177). The English and Canadian courts, however, have held that words spoken at a meeting of a municipal council are protected by qualified privilege (J. P. S. McLaren, "The Defamation Action and Municipal Politics" (1980), 29 *U.N.B.L.J.* 123, at pp. 134-35). Accordingly, the fact that words spoken at a meeting are defamatory does not, in itself, mean that a municipal councillor will be liable therefor. In order to succeed in his or her action, the plaintiff must prove malicious intent or intent to harm on the part of the councillor (Brown, *supra*, at p. 13-4). The reason for that qualified privilege was eloquently stated by Diplock L.J. in *Horrocks v. Lowe*, [1975] A.C. 135 (H.L.), at p. 152:

My Lords, what is said by members of a local council at meetings of the council or of any of its committees is spoken on a privileged occasion. The reason for the privilege is that those who represent the local government electors should be able to speak freely and frankly, boldly and bluntly, on any matter which they believe affects the interests or welfare of the inhabitants. They may be swayed by strong political prejudice, they may be obstinate and pig-headed, stupid and obtuse; but they were chosen by the electors to speak their minds on matters of local concern and so long as they do so honestly they run no risk of liability for

de commentaire loyal et honnête. Ces défenses ont été introduites en droit civil il y a déjà plusieurs années sous l'influence d'une ancienne tendance des tribunaux québécois à importer des concepts de common law dans des secteurs du droit à la fois régis par des règles de droit public et de droit privé. Pour déterminer si ces défenses peuvent s'appliquer directement en droit civil, il est nécessaire de préciser leur nature. Tel que mentionné plus haut, leur admissibilité dépend de leur caractère public.

(v) L'immunité relative

Les élus municipaux ne jouissent pas de l'immunité parlementaire dont bénéficient les membres de l'Assemblée nationale du Québec ou du Parlement fédéral (R. E. Brown, *The Law of Defamation in Canada* (2^e éd. (feuilles mobiles)), vol. 2, p. 12-20 et 12-21; J. Héту, Y. Duplessis et D. Pakenham, *Droit municipal : principes généraux et contentieux* (1998), p. 177). Les tribunaux anglais et canadiens ont cependant reconnu que les paroles prononcées lors d'une séance du conseil municipal étaient protégées par une immunité relative (J. P. S. McLaren, « The Defamation Action and Municipal Politics » (1980), 29 *R.D. U.N.-B.* 123, p. 134-135). En conséquence, le caractère diffamatoire des paroles prononcées lors d'une séance n'engage pas à lui seul la responsabilité du conseiller municipal. Pour réussir dans son action, le demandeur doit de plus prouver l'intention malveillante ou la volonté de nuire du conseiller (Brown, *op. cit.*, p. 13-4). La raison d'être de cette immunité relative est exposée de façon éloquent par lord Diplock dans *Horrocks c. Lowe*, [1975] A.C. 135 (H.L.), p. 152 :

[TRADUCTION] Vos Seigneuries, les membres d'un conseil municipal qui s'expriment lors d'une réunion du conseil ou d'un de ses comités jouissent d'une certaine immunité. La raison d'être de cette immunité tient à ce que ceux qui représentent les électeurs de l'administration locale devraient pouvoir s'exprimer librement et franchement, avec audace et sans ménagements, sur toute question qu'ils croient toucher les intérêts ou le bien-être des citoyens. Ils peuvent être influencés par des préjugés politiques solidement ancrés, faire preuve d'opiniâtreté ou d'entêtement, être stupides ou bornés; mais l'électorat les a choisis pour s'exprimer sur des questions d'intérêt

defamation of those who are the subjects of their criticism.

See also *Shaw v. Morgan* (1888), 15 R. 865 (Ct. of Sess.), at p. 869; *Ward v. McBride* (1911), 24 O.L.R. 555 (Div. Ct.), at p. 568; *Edwards v. Gattmann* (1928), 40 B.C.R. 122 (S.C.); *Savidant v. Day* (1933), 5 M.P.R. 554 (P.E.I.S.C.), at p. 559, aff'd [1933] 4 D.L.R. 456 (P.E.I.S.C. *en banc*); *Peckham v. Mount Pearl (City)* (1994), 122 Nfld. & P.E.I.R. 142 (Nfld. S.C.); *Johnson v. Jolliffe* (1981), 26 B.C.L.R. 176 (S.C.); Brown, *supra*, at pp. 13-162 to 13-165. There have also been a number of judgments of the Quebec courts recognizing the common law qualified privilege of elected municipal officials: *Lamy v. Pagé* (1910), 16 R. de J. 456 (Sup. Ct.); *Belley v. Labrecque* (1910), 20 Que. K.B. 79; *Montreal Light, Heat & Power Co. v. Clearihue* (1911), 20 Que. K.B. 529; *Pichette v. Giroux* (1914), 20 R. de J. 595 (Ct. Rev.); *Joannette v. Jasmin* (1914), 21 R.L. 78 (Ct. Rev.); *Houde, supra*; *Anjou 80 v. Simard*, [1987] R.R.A. 805 (Sup. Ct.); *Revelin v. Boutin*, [1991] R.R.A. 507 (C.Q.); *Rouillard v. Malacort*, [1993] R.R.A. 486 (C.Q.); *129675 Canada Inc. v. Caron*, [1996] R.R.A. 1175 (Sup. Ct.).

The defence of qualified privilege is not reserved exclusively to elected municipal officials. It applies whenever a person who makes a communication has an interest or a duty, legal, social or moral, to make it to another person who has a corresponding interest or duty to receive it (*Adam v. Ward*, [1917] A.C. 309 (H.L.), at p. 334, approved by this Court in *McLoughlin v. Kutasy*, [1979] 2 S.C.R. 311, at p. 321; *Hill, supra*, at paras. 143-46; *Botiuk v. Toronto Free Press Publications Ltd.*, [1995] 3 S.C.R. 3, at paras. 78-81). This will be the case, for example, where an employer or professor provides references about his or her employee or student, or where a journalist publishes defamatory information in the public interest that he or she honestly believes to be true.

The fact that the defence of qualified privilege may be raised by individuals who are not performing the duties of a public office casts doubt on its purely public nature. We would note that if the

local et, dans la mesure où ils le font en toute honnêteté, ils ne courent pas le risque de se rendre coupables de diffamation à l'égard de ceux qui font l'objet de leurs critiques.

Voir aussi *Shaw c. Morgan* (1888), 15 R. 865 (Ct. of Sess.), p. 869; *Ward c. McBride* (1911), 24 O.L.R. 555 (C. div.), p. 568; *Edwards c. Gattmann* (1928), 40 B.C.R. 122 (C.S.); *Savidant c. Day* (1933), 5 M.P.R. 554 (C.S.Î.-P.-É.), p. 559, conf. par [1933] 4 D.L.R. 456 (C.S.Î.-P.-É. *in banco*); *Peckham c. Mount Pearl (City)* (1994), 122 Nfld. & P.E.I.R. 142 (C.S.T.-N.); *Johnson c. Jolliffe* (1981), 26 B.C.L.R. 176 (C.S.); Brown, *op. cit.*, p. 13-162 à 13-165. Plusieurs jugements des tribunaux québécois ont également reconnu aux élus municipaux l'immunité relative de common law : *Lamy c. Pagé* (1910), 16 R. de J. 456 (C.S.); *Belley c. Labrecque* (1910), 20 B.R. 79; *Montreal Light, Heat & Power Co. c. Clearihue* (1911), 20 B.R. 529; *Pichette c. Giroux* (1914), 20 R. de J. 595 (C. rév.); *Joannette c. Jasmin* (1914), 21 R.L. 78 (C. rév.); *Houde, précité*; *Anjou 80 c. Simard*, [1987] R.R.A. 805 (C.S.); *Revelin c. Boutin*, [1991] R.R.A. 507 (C.Q.); *Rouillard c. Malacort*, [1993] R.R.A. 486 (C.Q.); *129675 Canada Inc. c. Caron*, [1996] R.R.A. 1175 (C.S.).

La défense d'immunité relative n'est pas exclusive aux élus municipaux. Elle trouve application chaque fois qu'une personne qui communique des renseignements a un intérêt ou une obligation légale, sociale ou morale, de les transmettre à une autre personne qui a un intérêt réciproque à les recevoir (*Adam c. Ward*, [1917] A.C. 309 (H.L.), p. 334, approuvé par notre Cour dans *McLoughlin c. Kutasy*, [1979] 2 R.C.S. 311, p. 321; *Hill, précité*, par. 143-146; *Botiuk c. Toronto Free Press Publications Ltd.*, [1995] 3 R.C.S. 3, par. 78-81). C'est notamment le cas lorsqu'un employeur ou un professeur donne des références sur son employé ou son étudiant ou encore lorsqu'un journaliste publie dans l'intérêt public des informations diffamatoires qu'il croit honnêtement vraies.

Le fait que la défense d'immunité relative puisse être invoquée par des personnes n'exerçant pas des fonctions publiques jette un doute sur son caractère purement public. Rappelons que si cette défense

defence derived from the private common law, it could not defeat the application of the usual rules of the civil law. For the purpose of determining whether the rule is applicable in Quebec law, with or without adaptation or by identifying rules that are equivalent, in terms of their effects, in Quebec law, it therefore becomes necessary to distinguish between private common law and public common law.

52

Any attempt to distinguish between two branches of a common law that is, in principle, a single body, will necessarily generate methodological difficulties. Properly speaking, there are no established criteria by which a public common law rule may be identified. However, in *Laurentide Motels, supra*, at p. 723, Beetz J. said that “[a] rule which has application only to public bodies, which exists and is justified by the public nature of those bodies, is surely a rule of public law.” Professor Côté, *supra*, clearly understood what that statement meant when he wrote, at p. 401:

[TRANSLATION] We might think that Beetz J. did not intend to propose two distinct criteria for whether a common law rule is public in nature, because it is hard to imagine circumstances in which a rule would be applicable only to public authorities when this specific legal treatment was not justified by the public nature of the persons to whom it applied. We may conclude that a common law rule will be in the nature of a public law rule, *inter alia*, when it applies only to public authorities. On the other hand, a common law rule that applies without distinction to public authorities and to individuals would not be *a priori* in the nature of a public law rule.

53

Qualified privilege is not, *a priori*, a concept unique to the public common law. It may be raised by individuals just as it may be raised by persons performing the duties of public office. In fact, as its definition suggests, qualified privilege attaches much more often to particular circumstances than to specific classes of identifiable persons. It is therefore more accurate to talk about “privileged occasions” than about “privileged persons”. Things done by municipal councillors acting in the course of the duties of their office fall into those privileged occasions where important public interest considerations call for them to be granted partial protection

était propre à la common law privée, elle ne pourrait faire échec à l’application des règles habituelles du droit civil. Aux fins de déterminer si cette règle est applicable en droit québécois, avec ou sans adaptation, ou par l’identification de règles équivalentes par leurs effets dans ce dernier, il devient donc nécessaire de distinguer common law privée et common law publique.

Toute tentative de distinction entre deux branches d’une common law en principe unique suscite nécessairement des difficultés méthodologiques. À proprement parler, il n’existe pas de critères établis permettant d’identifier une règle de common law publique. Toutefois, dans l’arrêt *Laurentide Motels*, précité, p. 723, le juge Beetz a affirmé qu’« [u]ne règle qui ne s’applique qu’aux organismes publics, et dont l’existence et la justification trouvent leur source dans le caractère public de ces organismes, est assurément une règle de droit public ». Le professeur Côté, *loc. cit.*, saisit bien la portée de cette affirmation lorsqu’il écrit à la p. 401 :

On peut penser que le juge Beetz n’entendait pas proposer deux critères distincts du caractère public d’une règle de common law, car on imagine mal dans quelles circonstances une règle ne serait applicable qu’à des autorités publiques alors que ce traitement juridique spécifique ne serait pas justifié par le caractère public des personnes auxquelles il s’applique. On retiendra qu’une règle de common law présente le caractère d’une règle de droit public notamment lorsqu’elle s’applique aux seules autorités publiques. À l’inverse, une règle de common law qui s’applique indistinctement aux autorités publiques et aux particuliers n’aurait pas *a priori* le caractère de règle de droit public.

L’immunité relative n’est pas *a priori* une notion propre à la common law publique. Elle peut tout aussi bien être invoquée par des particuliers que par des personnes exerçant des fonctions publiques. En fait, comme sa définition l’indique, l’immunité relative se rattache beaucoup plus à certaines circonstances qu’à des catégories déterminées de personnes identifiables. Aussi, est-il plus juste de parler « d’occasions privilégiées » que de « personnes privilégiées ». Les interventions des conseillers municipaux, agissant dans le cadre de leurs fonctions, se situent dans le domaine de ces occasions privilégiées où des considérations importantes d’intérêt

against the legal consequences that flow from words that would otherwise be regarded as defamatory. As noted earlier, the duties of office of municipal councillors require that they take public positions and make efforts to explain and persuade with respect to the numerous problems that arise in a municipality and in the running of it. The councillor's freedom of expression is a crucial instrument for achieving effective participation in and transparent management of municipal affairs. Decisions that sometimes have a negative effect on individuals or on important interests not only must be made, but must also be justified to the public. Freedom of speech, when exercised in a manner that respects other persons but exercised freely, is an essential instrument for the proper performance of the duties of the office of an elected municipal official. For that reason, it is generally acknowledged that words spoken by a municipal councillor at a council meeting are protected. Although not all instances of qualified privilege fall into the realm of public law, obviously, the qualified privilege that protects a municipal councillor at council meetings is clearly part of it: the application of this particular form of qualified privilege is so intimately connected to the public nature of the duties of office performed by a municipal councillor, and to the unique requirements of that office, that it must be recognized as a principle of the public common law that is applicable in Quebec law.

Once a municipal councillor's qualified privilege has been characterized as a principle of public law, this Court must determine whether that defence may be incorporated, in that form, into the rules governing civil liability in Quebec without disturbing the coherence of those rules. It would be extremely unwise to import, *holus bolus*, legal concepts that were developed in another system of law without first determining whether they are compatible with the rules that apply to civil liability in Quebec. This Court has, on occasion, noted the difficulties created by the transposition of blocks of rules from a different legal system, particularly in the law of civil liability. Some of the comments made by Beetz J. in examining a case involving liability for the act of a thing are entirely on point here (*Rubis v. Gray Rocks Inn Ltd.*, [1982] 1 S.C.R. 452, at pp. 467-69).

public commandent de leur accorder une protection partielle contre les conséquences juridiques découlant de paroles qui seraient autrement considérées diffamatoires. Tel que mentionné plus haut, les fonctions des conseillers municipaux exigent des prises de position publiques ainsi que des efforts d'explication et de persuasion sur les nombreux problèmes que posent la vie et la gestion d'une municipalité. La liberté d'expression du conseiller représente un instrument critique pour une participation efficace et une gestion transparente des affaires municipales. Des décisions affectant parfois négativement des personnes ou des intérêts importants doivent être non seulement prises, mais aussi justifiées à l'égard des citoyens. La liberté de parole exercée dans le respect d'autrui, mais librement, constitue un instrument essentiel au bon exercice des fonctions de l' élu municipal. Pour cette raison, il est généralement admis que les paroles prononcées par un conseiller municipal lors d'une séance du conseil sont protégées. Bien que les cas d'immunité relative ne relèvent certes pas tous du droit public, celle qui protège le conseiller municipal lors des séances du conseil en fait indéniablement partie. En effet, l'application de cette forme particulière d'immunité relative est si intimement liée à la nature publique des fonctions exercées par le conseiller municipal et aux exigences propres à celles-ci qu'elle doit être reconnue comme principe de common law publique, applicable en droit québécois.

Une fois l'immunité relative du conseiller municipal qualifiée de principe de droit public, notre Cour doit vérifier si cette défense peut s'intégrer telle quelle au régime québécois de la responsabilité civile sans attenter à sa cohérence. Il serait en effet fort imprudent d'importer en bloc des notions juridiques élaborées dans un autre système de droit sans d'abord vérifier leur compatibilité avec les règles du régime de responsabilité civile du Québec. Notre Cour a parfois dû rappeler les difficultés que posaient des transpositions de blocs de règles issues d'un système juridique différent, notamment dans le droit de la responsabilité civile. Certaines remarques du juge Beetz, à l'occasion de l'examen d'une affaire de responsabilité du fait des choses, conservent toute leur pertinence à propos de cette question (*Rubis c. Gray Rocks Inn Ltd.*, [1982] 1 R.C.S. 452,

As well, as noted earlier, the *Civil Code of Québec* clearly establishes that the rules governing the extra-contractual liability of public authorities in Quebec are the rules of the *jus commune*, that is, the rules of the civil law. Even where a public common law rule is held to be applicable, the general framework for analysing liability is still the framework proposed by the civil law. Accordingly, a common law rule will sometimes have to be reworked to remedy the contradictions or difficulties that result from superimposing concepts that derive from different legal systems. As Professor Côté wrote, *supra*, at p. 398:

[TRANSLATION] When one legal system borrows from another, there will always be problems. This is not a matter of simply taking an apple from one basket and putting it in another. Each element of a legal system derives its meaning, its very value, from the fact that it belongs to that system. We therefore cannot dissociate it from that system and introduce it into another system without effecting certain transpositions, which are in no way obvious.

55 The transpositions to which Professor Côté refers require that jurists be very familiar with the common law rules of extra-contractual liability. On this point, it should be noted that there is no unified body of rules in the common law governing civil liability that is comparable to what exists in the civil law. The law of liability in the common law is composed of a variety of torts, each of which is governed by a specific set of legal rules (R. David, *English Law and French Law: A Comparison in Substance* (1980), at p. 150). Accordingly, before transposing the defence of qualified privilege into the civil law, there must be an examination of the tort with which it is associated: the tort of defamation.

56 The common law rules governing actions in defamation are essentially based on the rules of strict liability. The plaintiff is not required to establish wrongdoing on the part of the defendant. The plaintiff's only burden of proof is to establish that the words spoken by the defendant were of such a nature as to bring the plaintiff's reputation into disregard (Brown, *supra*, at p. 1-26; L. N. Klar, *Tort Law* (2nd ed. 1996), at p. 551; A. M. Linden, *Canadian*

p. 467-469). D'ailleurs, tel que mentionné plus haut, le *Code civil du Québec* établit clairement que les règles régissant la responsabilité extracontractuelle des autorités publiques québécoises sont celles du droit commun, c'est-à-dire celles du droit civil. Même lorsqu'une règle de common law publique est jugée applicable, le cadre général d'analyse de la responsabilité demeure celui proposé par le droit civil. En conséquence, une règle de common law devra parfois être remodelée pour remédier aux contradictions ou aux difficultés résultant de la superposition de notions issues de systèmes juridiques différents. Comme l'exposait le professeur Côté, *loc. cit.*, p. 398 :

Ces emprunts d'un système juridique à un autre ne se font jamais sans problèmes. Il ne s'agit pas simplement de prendre une pomme dans un panier pour la déposer dans un autre. Chaque élément d'un système juridique tire sa signification, sa valeur même de son appartenance à ce système. On ne peut donc l'en dissocier pour l'introduire dans un autre système sans certaines opérations de transposition qui n'ont rien d'évident.

Les opérations de transposition dont parle le professeur Côté exigent du juriste une grande familiarité avec le régime de responsabilité extracontractuelle de common law. À cet égard, il convient de souligner qu'il n'existe pas, en common law, un régime unifié de responsabilité civile comparable à celui du droit civil. Le droit de la responsabilité en common law est formé de la juxtaposition de délits civils ou *torts* obéissant chacun à un régime juridique spécifique (R. David, *English Law and French Law : A Comparison in Substance* (1980), p. 150). Aussi, la transposition de la défense d'immunité relative en droit civil doit être précédée de l'étude du délit auquel elle se rattache, c'est-à-dire le *tort of defamation*.

Le régime de common law qui gouverne l'action en diffamation est fondé essentiellement sur des règles de responsabilité stricte. Le demandeur n'est pas tenu de démontrer la faute du défendeur. Son seul fardeau de preuve consiste à démontrer que les paroles prononcées par le défendeur étaient de nature à déconsidérer sa réputation (Brown, *op. cit.*, p. 1-26; L. N. Klar, *Tort Law* (2^e éd. 1996), p. 551; A. M. Linden, *Canadian Tort Law* (6^e éd. 1997),

Tort Law (6th ed. 1997), at p. 695). In comparison, the civil law rules governing defamation actions are based on the concept of fault. To succeed, as we saw earlier, the plaintiff must establish not only that the defendant uttered the offensive words about him or her, but also that the defendant committed a fault in so doing.

As may be seen, an action in defamation in civil law in a way proceeds in the opposite direction from an action for defamation in common law. In the civil law, the defendant's good faith is presumed (art. 2805 *C.C.Q.*) and it is up to the plaintiff to establish that the defendant committed a fault. In the common law, malice is presumed once the plaintiff establishes that the defendant spoke the offensive words about him or her. The defendant may try to rebut that presumption by citing qualified privilege. If the defendant succeeds in establishing that the criteria for that defence have been met, the presumption of malice will fall and give way to a presumption of good faith. The plaintiff must then establish that the defendant acted in bad faith or had malicious intent (É. Colas, "Le droit à la vérité et le libelle diffamatoire" (1984), 44 *R. du B.* 637, at pp. 652-54; Brown, *supra*, at pp. 13-15 to 13-20; Gaudreault-Desbiens, *supra*, at p. 500).

As a result of the mechanism that it implies and the basic idea that underlies it, that is, the existence of a presumption of malice, the defence of qualified privilege cannot be incorporated in that form into the civil law rules which are based on a presumption of good faith, without disturbing the coherence of its application in the area of public authority liability. Moreover, bad faith or malice need not be established in order for fault to be proved in the civil law: liability may result from an act of negligence, in which case the defamation is a quasi-delict. Accordingly, permitting the defence of qualified privilege to be incorporated into the civil law would amount to reducing defamation, as it is understood in the civil law, to its delictual dimension alone, thereby stripping it of its important quasi-delictual dimension (Gaudreault-Desbiens, *supra*, at p. 500).

p. 695). Par comparaison, le régime de droit civil qui gouverne l'action en diffamation est basé sur la notion de faute. Comme on l'a vu plus haut, pour gagner sa cause, le demandeur doit non seulement démontrer que le défendeur a prononcé des paroles désobligeantes à son endroit, mais qu'il a aussi commis une faute en ce faisant.

Ainsi qu'on peut le constater, l'action en diffamation en droit civil procède en quelque sorte à l'inverse du recours en diffamation de common law. En droit civil, la bonne foi du défendeur est présumée (art. 2805 *C.c.Q.*) et il appartient au demandeur de démontrer que celui-ci a commis une faute. En common law, la malveillance est présumée dès que le demandeur réussit à démontrer que le défendeur a prononcé des paroles désobligeantes à son égard. Le défendeur peut tenter de renverser cette présomption en invoquant l'immunité relative. S'il parvient à démontrer que les critères de cette défense sont satisfaits, la présomption de malveillance tombe et fait place à une présomption de bonne foi. Le demandeur doit alors établir la mauvaise foi ou l'intention malveillante du défendeur (É. Colas, « Le droit à la vérité et le libelle diffamatoire » (1984), 44 *R. du B.* 637, p. 652-654; Brown, *op. cit.*, p. 13-15 à 13-20; Gaudreault-Desbiens, *loc. cit.*, p. 500).

Or, par le mécanisme qu'elle suppose et par l'idée de départ qui la sous-tend, soit l'existence d'une présomption de malveillance, la défense d'immunité relative ne peut s'intégrer telle quelle au régime civiliste qui repose sur une présomption de bonne foi, sans attenter à la cohérence de son application dans le domaine de la responsabilité de l'administration publique. Qui plus est, la mauvaise foi ou la malveillance n'ont pas à être démontrées pour que la faute soit établie en droit civil. La responsabilité peut en effet résulter d'un acte de négligence, auquel cas la diffamation constitue un quasi-délit. Par conséquent, permettre l'intégration de la défense d'immunité relative en droit civil équivaldrait à réduire la diffamation, telle qu'entendue par le droit civil, à sa seule dimension délictuelle, évacuant par là même son importante dimension quasi délictuelle (Gaudreault-Desbiens, *loc. cit.*, p. 500).

57

58

59

To avoid that result, while still using legal techniques that are consistent with the methods of the civil law, simply importing qualified privilege does not seem to be the desirable or necessary solution. What we must first determine is whether the Quebec law of civil liability includes rules that are capable of providing equivalent protection to an elected municipal official, and of preserving the societal values and interests that the rule of qualified privilege that applies to an elected municipal official in the common law is intended to preserve. This approach to transposition is based, in this case, on the fact that the concept of fault in Quebec civil law is a flexible one. However, the legal characterization of the conduct, which is based on an objective examination of reasonable conduct, is still determined from the context. This makes it possible to take into consideration the situation of the person who committed the impugned act, and incorporate the values and interests that will be used to determine, when the analysis has been completed, whether a civil fault has been committed. It can be concluded, from the facts that fault is determined from the context and that there is a presumption of good faith, that the application of the rules of the law of civil liability will protect the interests and values that the law respecting public authorities seeks to protect when it defines the status of an elected municipal official. In other words, the defence of qualified privilege has an equivalent in the civil law, and, moreover, that defence must be applied in accordance with the legislative intent expressed in art. 1376 *C.C.Q.* As Gaudreault-Desbiens, *supra*, commented, at p. 502:

[TRANSLATION] In Quebec civil law, elected municipal officials may be protected by the application of the ordinary rules of civil liability, without reference to an extrinsic concept. In this sense, the qualified privilege conferred on elected municipal officials by the civil law is not a mere defence of justification which *a priori* relies on the absence of fault on the part of the official, having regard to the nature of the office, the duties that it implies and the specific circumstances of the case. The rules of civil liability mean that the conduct of an elected official will be assessed objectively, referring to the conduct that comparable persons would have adopted in the same circumstances. What is called "qualified privilege" is therefore, in the civil law, simply the defence raised by a person who may have performed an objectively wrongful act, but who has not committed a fault, because the act

Pour éviter pareil résultat, tout en utilisant des techniques juridiques conciliables avec les méthodes du droit civil, la solution de l'importation pure et simple de l'immunité relative ne paraît ni souhaitable ni nécessaire. Il faut en effet d'abord rechercher si le droit de la responsabilité civile québécois comporte des règles capables d'assurer une protection équivalente à l' élu municipal et sauvegarder les valeurs et intérêts sociétaux qu'entend préserver la règle de l'immunité relative applicable à l' élu municipal en common law. Cette méthode de transposition repose ici sur le constat de la flexibilité du concept de faute dans le droit civil québécois. Fondée sur un examen objectif d'un comportement raisonnable, la qualification juridique du comportement conserve toutefois un caractère contextuel. Celui-ci permet de prendre en compte la situation de l'auteur de l'acte en litige pour y intégrer les valeurs et les intérêts qui permettront de déterminer, au terme de l'analyse, si une faute civile a été commise. Ce caractère contextuel de la faute et l'existence d'une présomption de bonne foi permettent de conclure que l'application des règles du droit de la responsabilité civile assureront la protection des intérêts et des valeurs que le droit de l'administration publique veut protéger, en définissant le statut de l' élu municipal. En d'autres termes, la défense d'immunité relative a son équivalent en droit civil et celui-ci doit recevoir son application conformément, d'ailleurs, à la volonté législative qu'exprime l'art. 1376 *C.c.Q.* Comme le faisait remarquer Gaudreault-Desbiens, *loc. cit.*, p. 502 :

En droit civil québécois, l'application des règles ordinaires de la responsabilité civile permet de protéger l' élu municipal sans avoir recours à une notion extrinsèque. En ce sens, l'immunité relative qu'accorde le droit civil à l' élu municipal ne constitue qu'une simple défense de justification qui invoque a priori l'absence de faute de l' élu, compte tenu de ses fonctions, des devoirs qu'elles supposent et des circonstances particulières de l'espèce. En effet, les règles de la responsabilité civile veulent que le comportement de l' élu soit apprécié objectivement, en référant au comportement qu'auraient adopté, dans les mêmes circonstances, des acteurs comparables. Ce que l'on appelle « immunité relative » n'est donc, en droit civil, que la défense de celui qui a pu poser un acte objectivement dommageable mais qui n'est pas pour autant en faute, parce que cet acte a été posé dans l'exercice normal

was performed in the normal performance of the duties of public office, that office imposes a duty on him or her to perform that act (or the act may be connected to a duty inherent in the duties of that office) it was therefore in the public interest to perform it, and in performing it, the person who did so acted with all the care that a comparable person would reasonably have exercised in the same circumstances.

In Quebec civil law, the criteria for the defence of qualified privilege are circumstances that must be considered in assessing fault. Accordingly, the only rules that apply to an action in defamation brought against an elected municipal official in Quebec are still in fact the rules set out in the Civil Code. However, the manner in which those rules are applied must be based on the context, having regard to the requirements associated with the office of an elected municipal official and the specific constraints involved in municipal government. They may also incorporate the substance of the other defence proposed by the respondent, the defence of fair comment, which we shall now examine.

(vi) Defence of Fair Comment

The Quebec courts have often relied on the defence of fair comment to exonerate an elected official who has, in good faith and in the public interest, made defamatory remarks. The defence takes its source from English law. It appeared in Quebec civil law at a very early juncture, and by 1960 the Superior Court was holding that this defence was available in the civil law, having regard to the convergence between English and French law (*L. v. Éditions de la Cité Inc.*, [1960] C.S. 485). In 1979, this Court delivered a judgment which defined the parameters of that defence in the common law (*Cherneskey v. Armadale Publishers Ltd.*, [1979] 1 S.C.R. 1067). A few years later, apparently feeling that it was bound by that decision, although it had dealt only with actions for defamation in the common law, the Quebec Court of Appeal recognized that the defence was available, in *Steenhaut*, *supra*, although it did not discuss the compatibility of the defence with the civil law. Since then, that decision has been followed on numerous occasions: *Rouillard*, *supra*; *Paquet v. Rousseau*, [1996] R.R.A. 1156 (Sup. Ct.); *Hervieux-Payette*, *supra*; *Conseil*

de fonctions publiques, que ces fonctions lui imposaient un devoir de poser cet acte (ou que celui-ci peut être rattaché à un devoir inhérent auxdites fonctions), qu'il était donc dans l'intérêt public de le poser et qu'en le posant, son auteur a agi avec tous les soins qu'un acteur comparable aurait raisonnablement pris dans les mêmes circonstances.

En droit civil québécois, les critères de la défense d'immunité relative sont autant de circonstances à considérer dans l'appréciation de la faute. Par conséquent, les seules règles applicables à l'action en diffamation intentée contre un élu municipal québécois demeurent alors les règles prévues au Code civil. Ces règles doivent cependant être appliquées de façon contextuelle en tenant compte des exigences liées à la fonction d'élu municipal et des contraintes spécifiques de l'administration municipale. Elles peuvent aussi intégrer le contenu de l'autre défense proposée par l'intimé, celle de commentaire loyal et honnête, qu'il convient maintenant d'examiner.

(vi) La défense de commentaire loyal et honnête

Les tribunaux québécois ont, à maintes reprises, fait appel à la « défense de commentaire loyal et honnête » (*fair comment*) pour exonérer un élu ayant prononcé, de bonne foi et dans l'intérêt public, des propos diffamatoires. Cette défense tire son origine du droit anglais. Elle a fait très tôt son apparition dans le droit civil québécois. Ainsi, dès 1960, la Cour supérieure affirmait que cette défense avait droit de cité en droit civil étant donné la convergence des droits anglais et français (*L. c. Éditions de la Cité Inc.*, [1960] C.S. 485). En 1979, notre Cour rendait un jugement qui définissait les paramètres de cette défense en common law (*Cherneskey c. Armadale Publishers Ltd.*, [1979] 1 R.C.S. 1067). Quelques années plus tard, s'estimant de toute apparence liée par cette décision qui ne traitait par ailleurs que de l'action en diffamation en common law, la Cour d'appel du Québec reconnaissait l'admissibilité de la défense dans l'arrêt *Steenhaut*, précité, sans pour autant discuter de sa compatibilité avec le droit civil. Cette décision a par la suite été suivie à maintes reprises : *Rouillard*, précité; *Paquet c. Rousseau*, [1996] R.R.A. 1156 (C.S.); *Hervieux-Payette*,

60

61

de la nation huronne v. Lainé, [1998] R.R.A. 495 (Sup. Ct.); *Drouin v. La Presse Ltée*, [1999] R.R.A. 714 (Sup. Ct.); *Société Radio-Canada v. Guitouni*, [2001] R.R.A. 67 (C.A.); *Picard v. Gros-Louis*, [2000] R.R.A. 62 (C.A.); *Dhawan v. Kenniff*, [2001] R.R.A. 53 (C.A.); *Maison du Parc inc. v. Chayer*, [2001] Q.J. No. 2663 (QL) (Sup. Ct.).

précité; *Conseil de la nation huronne c. Lainé*, [1998] R.R.A. 495 (C.S.); *Drouin c. La Presse Ltée*, [1999] R.R.A. 714 (C.S.); *Société Radio-Canada c. Guitouni*, [2001] R.R.A. 67 (C.A.); *Picard c. Gros-Louis*, [2000] R.R.A. 62 (C.A.); *Dhawan c. Kenniff*, [2001] R.R.A. 53 (C.A.); *Maison du Parc inc. c. Chayer*, [2001] J.Q. n° 2663 (QL) (C.S.).

62

The problems that often arise when this defence has been asserted in the courts in Quebec were again in evidence in the recent decision of the Quebec Court of Appeal in *Hervieux-Payette*, *supra*. In that case, which involved a defamation suit, the majority of the Court of Appeal placed its analysis in the civil law context at the outset, based on the concept of fault, and also referring, on that point, to the trial judgment (see p. 1673, para. 14). Later, however, the majority reasons examined the defence of fair comment without any apparent connection to the concept of fault, although that concept was the underpinning of its analysis. Terminological uncertainty and ambiguity, if not ambiguity in the legal concepts, could be avoided by focusing the analysis more on the objective, although still context-based, nature of the concept of civil fault. This avoids the risk of forgetting that the reasonableness standard is not parallel to or concurrent with the standard set out in art. 1457 *C.C.Q.* for evaluating conduct. The standard of what is reasonable, rather, is central to art. 1457 *C.C.Q.*, which refers to it for the purpose of determining whether the conduct in issue adheres to the standard of the reasonable person, acting in a particular context. Reasonableness serves as a method for making a legal assessment of the conduct in order to determine whether it must be legally characterized as a fault. As we shall now see, the fact that this is a system of liability based on the establishment of fault means that contextual factors that the defence of “fair comment” attempts to incorporate into the legal rules governing defamation may be taken into consideration.

Les problèmes que soulève parfois l’emploi de cette défense dans la jurisprudence québécoise sont apparus à nouveau dans l’arrêt prononcé récemment par la Cour d’appel du Québec dans l’arrêt *Hervieux-Payette*, précité. Dans cette affaire de diffamation, la majorité de la Cour d’appel avait situé au départ son analyse dans un contexte civiliste, basé sur le concept de faute, en renvoyant d’ailleurs sur ce point au jugement de première instance (voir p. 1673, par. 14). Cependant, plus loin, l’opinion majoritaire a examiné la défense de commentaire loyal sans rapport apparent avec le concept de faute, pourtant sous-jacent à son analyse. On éviterait des incertitudes ou des glissements de vocabulaire, sinon de concepts juridiques, si on centrait davantage l’analyse sur le caractère objectif, mais contextuel du concept de faute civile. On prévient alors le risque d’oublier que la norme du raisonnable ne constitue pas une norme parallèle ou concurrente à celle de l’art. 1457 *C.c.Q.* pour évaluer un comportement. Cette norme du raisonnable se situe plutôt au cœur de l’art. 1457 *C.c.Q.* Celui-ci s’y réfère pour évaluer si le comportement en discussion respecte la norme de la personne raisonnable, agissant dans un contexte déterminé. La rationalité intervient comme méthode d’appréciation juridique de la conduite permettant de déterminer si elle doit recevoir la qualification juridique de faute. Comme on le verra maintenant, la nature d’un système de responsabilité basé sur la démonstration d’une faute permet de prendre en compte des facteurs contextuels que le recours à la défense de « commentaire loyal » tente d’intégrer dans le régime juridique de la diffamation.

63

In common law, the defence of fair comment may be raised by anyone against whom an action for defamation is brought. Essentially, it consists of establishing that the remarks in issue were made in good faith and without malice, in the public interest. An

On sait qu’en common law, la défense de commentaire loyal et honnête peut être invoquée par toute personne poursuivie pour diffamation. Elle consiste essentiellement à démontrer que les propos en litige ont été prononcés dans l’intérêt public, de

essential element of the defence is that the facts to which the comments or opinions related must have been true (*McLoughlin, supra*). By definition, the defence of fair comment is a private common law concept, when analysed using the method applied in *Laurentide Motels*. Any acknowledgement that this unique type of defence has been adopted into a civil liability system that recognizes only one defence, the defence of absence of fault, needs to be qualified, if only out of concern for coherence. For reasons relating to the process followed by an action for defamation in the common law (which were explained in the previous section), the method of legal analysis that must be applied to the defence of fair comment is incompatible with the general scheme of the law of delictual civil liability. It is not only unjustified, but pointless, to import that defence into the civil law. The rules of civil liability already provide that a defendant may rely on all the circumstances that tend to demonstrate the non-existence of fault. Because the criteria for the defence of fair comment are precisely the circumstances to be taken into consideration in determining whether a fault has been committed, those criteria are already an integral part of Quebec civil law. It therefore serves no purpose to mechanically apply the criteria for the defence of fair comment. At the risk of repetition, the rules of civil liability are flexible and require that whether a fault has been committed be determined by examining all of the circumstances.

B. *Application of the Rules to the Facts*

(i) Characterization of the Facts and Assessment of Fault

Having regard to the principles that have been examined, we must now determine whether the respondent committed a fault. On that point, the appellants submitted that the Court of Appeal had completely reassessed the evidence when no serious, patent and determining errors had been made by the trial judge in assessing the facts. The Court of Appeal, they submitted, thus violated the principles governing intervention by appellate courts in respect of questions of fact, which this Court has reiterated

bonne foi et sans malveillance. Un élément essentiel de la défense est que les faits auxquels se rapportent les commentaires ou opinions doivent être véridiques (*McLoughlin*, précité). En raison de la méthode d'analyse de l'arrêt *Laurentide Motels*, la défense de commentaire loyal et honnête doit être qualifiée de notion de common law privée. Or, la recevabilité d'une telle défense particulière dans un régime de responsabilité civile qui n'en admet qu'une seule, soit l'absence de faute, appelle quelques réserves, ne serait-ce que par souci de cohérence. Pour les raisons qui tiennent à la dynamique de l'action en diffamation en common law (exposées dans la section précédente), la méthode d'analyse juridique qu'exige le recours à la défense de commentaire loyal et honnête est incompatible avec l'économie du droit de la responsabilité civile délictuelle. Son importation en droit civil est non seulement injustifiée, mais aussi inutile. Les règles du régime de la responsabilité civile prévoient en effet que le défendeur peut faire valoir toutes les circonstances qui tendent à nier l'existence d'une faute. Dans la mesure où les critères de la défense de commentaire loyal et honnête sont autant de circonstances à prendre en considération dans l'appréciation de l'existence d'une faute, ils font déjà partie intégrante du droit civil québécois. Il est donc inutile d'appliquer de façon mécanique les critères de la défense de commentaire loyal et honnête. Au risque de le répéter, le régime de responsabilité civile est un régime souple qui fait dépendre l'existence d'une faute de l'examen de toutes les circonstances.

B. *Application des règles aux faits*

(i) La qualification des faits et l'appréciation de la faute

À la lumière des principes examinés précédemment, il convient maintenant de déterminer si l'intimé a commis une faute. À cet égard, les appelants ont fait grief à la Cour d'appel d'avoir effectué une réévaluation complète de la preuve en l'absence d'erreurs graves, apparentes et déterminantes dans l'appréciation du juge de première instance. La Cour d'appel aurait ainsi violé les principes d'intervention des cours d'appel sur les questions de fait que notre Cour a réitérés à maintes reprises (voir,

on many occasions (see for example *Housen v. Nikolaisen*, [2002] 2 S.C.R. 235, 2002 SCC 33).

65

Undeniably, the decision in *Housen* once again stressed, very strongly, the need for great caution and deference on the part of appellate courts when they review the assessment of the facts by a trial court. That rule certainly does not preclude an appellate court from identifying errors in the findings of fact, where those errors are sufficiently palpable and important, and had a sufficiently decisive effect, that they would justify intervention and review on appeal. In any event, in this case, notwithstanding the appellant's arguments, the intervention by the Court of Appeal and its decision to set aside the trial judgment were not based on a general reassessment of the evidence. In this appeal, as in the appeal originally taken to the Quebec Court of Appeal, the facts seemed to be relatively clearly established, overall. Essentially, they consisted of a public statement, which was recorded in its entirety by a community television station, and a set of public documents such as municipal bylaws and resolutions and decisions of administrative tribunals or courts. The issue in this appeal is not so much what happened as the legal characterization and effects of the events. To justify reviewing the trial judge's judgment, it would not have been sufficient to identify errors in the details of the findings of fact made by him if his characterization of the conduct of the respondent Prud'homme had been correct in law. However, a few errors of fact, or omissions in selecting the relevant facts, were made, and it is nonetheless worth pointing them out. Once again, the essential question is whether the respondent's conduct, in the factual context that was presented to the Court and originally analysed by the Superior Court, amounts to a civil fault for which the respondent is civilly liable.

66

The characterization of the respondent's statements for the purpose of determining whether they were wrongful may, depending on the circumstances, be a question of mixed fact and law. If that is the case, the Court of Appeal must accord a degree of deference to the decision of the trial judge, in

par exemple, *Housen c. Nikolaisen*, [2002] 2 R.C.S. 235, 2002 CSC 33).

Indéniablement, l'arrêt *Housen* a souligné à nouveau — et fortement — la nécessité d'une grande prudence et réserve de la part des cours d'appel, lors d'un réexamen de l'évaluation des faits qu'a déjà effectuée un tribunal de première instance. Cette règle n'interdit pas pour autant de relever les erreurs relatives à la détermination des faits qui, en raison de leur évidence, de leur importance et de leur caractère décisif, justifieraient une intervention et une réformation en appel. De toute façon, dans la présente cause, malgré les prétentions des appelants, l'intervention de la Cour d'appel et sa décision d'infirmier le jugement de première instance ne reposent pas sur une réévaluation générale de la preuve. Dans ce pourvoi comme dans celui porté à l'origine devant la Cour d'appel du Québec, les faits semblaient dans l'ensemble assez bien établis. Ils consistaient en substance en une déclaration publique, entièrement enregistrée par un poste de télévision communautaire, et en un ensemble de documents publics, tels que des règlements et résolutions municipaux ou des décisions de tribunaux administratifs ou judiciaires. Il ne s'agit pas tant dans cet appel de rechercher ce qui s'est passé que de déterminer la qualification et les effets juridiques des événements. Il n'aurait pas été suffisant de relever des erreurs de détail dans la détermination des faits par le premier juge pour justifier la réformation de son jugement, si sa qualification du comportement de l'intimé Prud'homme avait été juridiquement exacte. Quelques erreurs de faits ou omissions dans la sélection des faits pertinents ont toutefois été commises et il demeure utile de les noter. La question essentielle, encore une fois, consiste toujours à examiner si le comportement de l'intimé, dans le contexte factuel présenté devant la Cour et analysé à l'origine par la Cour supérieure, équivaut à une faute civile et engage sa responsabilité délictuelle.

La qualification des déclarations de l'intimé pour déterminer si elles ont un caractère fautif peut constituer, selon les circonstances, une question mixte de fait et de droit. Dans ces circonstances, la Cour d'appel doit agir avec une certaine retenue envers la décision du juge de première instance selon les

accordance with the principles laid down in *Housen*. It will be recalled that in a case of this nature the Court of Appeal, in order to review the decision of the trial judge on a question of mixed fact and law, must find palpable and overriding error, as defined in *Housen*.

Accordingly, in reviewing the judgment of the Superior Court and the findings of fact in that judgment, the issue before this Court, like the Court of Appeal before it, is whether the respondent's statement, when viewed in its context and in its entirety, was defamatory in nature and constituted a fault within the meaning of the law of civil liability. In order to dispose of these questions, we must examine, more precisely, the elements of the respondent's conduct that Tellier J. relied on in concluding that he was civilly liable. For this purpose we shall examine those parts of the statement which the trial judge considered defamatory. This examination will then lead us to the problem of the legal characterization of the facts and to our conclusions on the existence of fault. To assist in understanding the analysis that follows, several passages from the respondent's statement have been reproduced.

(ii) Analysis of the Content of the Statement

First, Tellier J. found that the respondent had improperly insinuated in his comments that the value of the appellants' land had risen substantially, when the Quebec Court of Appeal had established in 1996, in *Repentigny (Ville de) v. Domaine Ti-Bo inc.*, J.E. 96-2062, that the value of farm land in the eastern part of the city was \$0.07 per square foot. The judge added that because the City of Repentigny was a party to that case, the respondent could not have been unaware of the judgment and have stated categorically that land in that location was worth \$1.48 per square foot. The following is the relevant passage from the respondent's statement:

[TRANSLATION] And so the Commission scolaire passed a resolution in nineteen hundred and ninety (1990) to purchase land to build a school at the price of one dollar forty-eight (\$1.48), okay, a dollar forty-eight, while barely two (2) years earlier the municipal assessment was four cents (\$0.04) and land had been purchased at three cents (\$0.03) per square foot. What this all means is that there are people who are claiming that they did not

principes posés dans l'arrêt *Housen*. On se rappellera qu'en pareil cas, pour réviser la décision du juge de première instance sur une telle question mixte de fait et de droit, la Cour d'appel doit se fonder sur l'existence d'erreurs manifestes et dominantes au sens de l'arrêt *Housen*.

Ainsi, au cours de l'examen du jugement de la Cour supérieure et des constatations de fait qu'il contient, il s'agit pour notre Cour, comme pour la Cour d'appel avant elle, de déterminer si la déclaration de l'intimé, prise dans son contexte et dans son ensemble, avait un caractère diffamatoire et constituait une faute au sens du droit de la responsabilité civile. Pour trancher ces questions, il faut se pencher plus précisément sur les éléments de la conduite de l'intimé que le juge Tellier a retenus pour fonder sa conclusion de responsabilité civile. Dans ce but, nous examinerons les parties de la déclaration que le premier juge a estimées diffamatoires. Cet examen nous amènera ensuite au problème de la qualification juridique des faits et à nos conclusions sur l'existence d'une faute. Pour faciliter la compréhension de l'analyse qui suit, quelques passages de la déclaration de l'intimé ont été reproduits.

(ii) L'analyse du contenu de la déclaration

Dans un premier temps, le juge Tellier a reproché à l'intimé d'avoir insinué, dans ses commentaires, que la valeur des terres des appelants avait augmenté de façon importante alors même que la Cour d'appel du Québec avait établi en 1996, dans l'affaire *Repentigny (Ville de) c. Domaine Ti-Bo inc.*, J.E. 96-2062, que la valeur d'une terre agricole dans le secteur est était de 0,07 \$ le pied carré. Le juge a ajouté que, la ville de Repentigny étant partie à cette cause, l'intimé ne pouvait ignorer ce jugement et affirmer sans nuance que les terrains du secteur valaient 1,48 \$ le pied carré. Voici l'extrait pertinent de la déclaration de l'intimé :

Alors la Commission scolaire adopte une résolution en mil neuf cent quatre-vingt-dix (1990) d'acheter un terrain pour la construction d'une école au prix de un dollar et quarante-huit (1,48 \$), o.k., un dollar et quarante-huit (1,48) alors qu'à peine deux (2) ans auparavant, l'évaluation municipale était de quatre sous (0,04 \$) et qu'une terre avait été achetée à trois sous (0,03 \$) le pied carré. Tout ça pour vous dire qu'il y a des gens qui prétendent

67

68

profit from this situation, the construction of a regional secondary school and the opening of highway 341 which provides access to an expressway on highway 40. We know that when someone is in "business", market value may vary and that is where the big money is made.

69

With respect for the opinion of Tellier J., the respondent did not say that the appellants' land was worth \$1.48 per square foot. At most, he suggested that the value of the appellants' land had risen sharply. There is nothing incorrect or defamatory about that statement. First, the Court of Appeal had never established that the value of land in the eastern part of the city in 1996 was \$0.07 per square foot. *Repentigny (Ville de)*, *supra*, was indeed decided in 1996, but it involved the tax assessment of the Domaine Ti-Bo inc. farm land for 1989, before the revision of the agricultural zoning. In fact, one of the issues in that case was whether the BREF made an error when it refused to consider the rumours of an imminent revision of the zoning in the eastern part of the city at the time it assessed the respondent's land. The Court of Appeal held that the BREF was correct to assign no weight to those rumours, and accordingly decided to restore the value of the respondent's land to \$0.07 per square foot.

70

As well, the transactions that took place shortly after the revision of the zoning show that the value of the land actually did change. In 1993, Domaine Repentigny purchased part of the land from the Prud'homme brothers, for a price of \$1.75 per square foot. In 1998, in *Domaine Repentigny inc. v. Repentigny (Ville de)*, [1998] T.A.Q. 453, the Tribunal administratif du Québec established the value of the appellant's land, on July 1, 1993, at \$0.40 per square foot. In the opinion of Tellier J., that decision confirmed that the value of the appellant's land had not risen as substantially as the respondent suggested. Of course, that decision was rendered in 1998, after the respondent's public statement. The respondent can therefore not be faulted for having been unaware of that decision or failing to anticipate that the Tribunal administratif du Québec would reduce the value of the appellants' land back to \$0.40 per square foot, having regard to the negative impact of bylaw 1055 on urban

ne pas bénéficier de cette situation-là, soit la construction d'une école secondaire régionale ainsi que l'ouverture de la route 341 qui donne accès à une voie rapide de l'auto-route 40. On sait que quand on est en « business », la valeur marchande peut varier et c'est là qu'on fait des gros sous.

Avec respect pour l'opinion du juge Tellier, l'intimé n'a pas affirmé que les terrains des appelants valaient 1,48 \$ le pied carré. Il a tout au plus laissé entendre que la valeur des terrains des appelants avait augmenté de façon considérable. Cette affirmation n'a rien d'inexact ni de diffamatoire. D'une part, la Cour d'appel n'a jamais établi la valeur des terrains du secteur est pour l'année 1996 à 0,07 \$ le pied carré. La décision *Repentigny (Ville de)*, précitée, a bel et bien été rendue en 1996, mais elle mettait en cause l'évaluation foncière de la terre agricole du Domaine Ti-Bo inc. pour l'année 1989, soit avant la révision du zonage agricole. D'ailleurs, l'une des questions en litige dans cette affaire était celle de déterminer si le BREF avait commis une erreur en refusant de considérer les rumeurs d'une révision prochaine du zonage du secteur est lors de l'évaluation du terrain de l'intimée. La Cour d'appel a jugé que le BREF avait eu raison de ne point prêter poids à ces rumeurs, d'où sa décision de rétablir la valeur du terrain de l'intimée à 0,07 \$ le pied carré.

D'autre part, les transactions survenues peu après la révision du zonage démontrent que les terrains ont effectivement pris de la valeur. Ainsi, en 1993, Domaine Repentigny a acheté une partie du terrain des frères Prud'homme pour un prix de 1,75 \$ le pied carré. En 1998, dans l'affaire *Domaine Repentigny inc. c. Repentigny (Ville de)*, [1998] T.A.Q. 453, le Tribunal administratif du Québec a établi la valeur des terres des appelants en date du 1^{er} juillet 1993 à 0,40 \$ le pied carré. Cette décision confirme, selon le juge Tellier, que la valeur des terrains des appelants n'a pas connu l'augmentation importante que l'intimé a laissé entendre. Or, cette décision a été rendue en 1998, soit après la déclaration publique de l'intimé. On ne peut donc pas reprocher à l'intimé d'avoir ignoré cette décision ou de ne pas avoir anticipé que le Tribunal administratif du Québec ramènerait la valeur des terrains des appelants à 0,40 \$ le pied carré vu l'impact négatif du règlement 1055 sur le développement urbain dans le secteur est.

development in the eastern part of the city. The respondent therefore stated his opinion as to that value based on the known facts.

Second, Tellier J. held that the respondent had stated a number of facts that had nothing to do with any alleged debate as to whether the judgment should have been appealed. More specifically, he faulted the respondent for suggesting, in the following passage from his statement, that all of the appellants had not opposed the revision of the zoning, when he knew that the Prud'homme brothers had objected to it, through the Union des producteurs agricoles:

[TRANSLATION] There are events that led to this price increase. In June of nineteen hundred and ninety (90), the eastern part of the city was de-zoned. De-zoned means that before nineteen hundred and ninety (90), it was zoned green, that is, agricultural zoning. In June nineteen hundred and ninety (90), the city passed white zoning, that is, urban development. It was the Commission de protection du territoire agricole that made this decision. The municipalities, the R.C.M.s, applied to be permitted to develop the lands and each of the owners were therefore kept informed about this procedure, because they could have opposed it. If it was agreeable to them, they would not oppose it. One thing is certain, however: there was correspondence entered into with those people, and so they were made aware that there was a zoning change to that effect. So at that time, in June nineteen hundred and ninety (90), the C.P.T.A.Q. acknowledged the importance of urban development in that part of the city, and so it authorized the zoning change.

That omission may appear insidious at first glance. An examination of the context in which the statement was made, however, shows that the respondent had only a few minutes to make his point. In addition, he was urged to hurry by the remarks made by the Mayor, who plainly did not want to hear anything about any of this. It would of course have been wiser to mention the objection of the Prud'homme brothers. However, having regard to the circumstances, that omission did not justify characterizing this part of the statement as defamatory.

The third point on which Tellier J. faulted the respondent was that he had shown a lack of respect for judicial authority by challenging the findings of

L'intimé exprimait alors son opinion sur cette valeur sur la base des faits connus.

Dans un second temps, le juge Tellier a statué que l'intimé avait mentionné plusieurs faits qui n'avaient rien à voir avec un prétendu débat sur l'opportunité de porter le jugement en appel. Plus particulièrement, il a reproché à l'intimé d'avoir laissé entendre dans le passage suivant de la déclaration que tous les appelants ne s'étaient pas opposés à la révision du zonage alors qu'il savait que les frères Prud'homme y avaient fait objection par l'intermédiaire de l'Union des producteurs agricoles :

Il y a des événements qui provoquent cette surenchère. Alors en juin quatre-vingt-dix (90), le secteur Est est dézonné. Dézonné, ça veut dire qu'avant quatre-vingt-dix (90), il était zoné vert, c'est-à-dire zonage agricole. Alors en juin quatre-vingt-dix (90), il passe à zonage blanc, c'est-à-dire développement urbain. Ça, c'est la Commission de protection du territoire agricole qui en prend la décision. Les municipalités, les M.R.C. en font la demande pour permettre leur développement et chacun des propriétaires sont donc tenus au courant de cette procédure parce qu'ils peuvent s'y opposer. Si ça leur est agréable, ils ne s'y opposent pas. Mais une chose qui est sûre, c'est qu'il y a une correspondance qui est établie avec ces gens-là et donc ils sont mis au courant qu'il y a un changement de zonage dans cet esprit-là. Alors la C.P.T.A.Q. à l'époque, en juin quatre-vingt-dix (90), reconnaît l'importance du développement urbain dans ce secteur, donc autorise le changement de zonage.

Cette omission peut paraître insidieuse à première vue. L'examen du contexte dans lequel la déclaration a été prononcée révèle cependant que l'intimé ne bénéficiait que de quelques minutes pour faire valoir son point. Il était au surplus pressé par les remarques du maire qui, manifestement, ne voulait pas entendre parler de cette histoire. Certes, il aurait été plus prudent de mentionner l'objection des frères Prud'homme. Toutefois, à la lumière des circonstances, cette omission ne justifiait pas de qualifier cette partie de la déclaration de diffamatoire.

Le troisième reproche formulé par le juge Tellier se résume à dire que l'intimé aurait manqué de respect envers l'autorité judiciaire en contestant les

71

72

73

fact made by Croteau J. in respect of the appellants' knowledge of the legal notices concerning bylaw 1055. On this point, the respondent stated:

[TRANSLATION] In March nineteen hundred and ninety-one (91), a notice was published in the newspapers informing the public in that area, and the entire population, about bylaw 1055, that is, after the rezoning, okay. The people contended that they had not been kept informed. So after the rezoning, there was a notice in the newspapers talking about a bylaw 1055 and there was a deadline, as there always is these days, by which people could oppose it by entering their names in a registry to say no, I do not agree with these bylaws. It gave the time for obtaining information, etc. So during the period before the deadline, no one came forward to oppose bylaw 1055. I am not making this up, it is in the Judge's document. I am not talking about the other documents that are this thick, the other files. I am just citing the facts set out in it. And all those facts were given to the Judge. So in March nineteen hundred and ninety-one (91), there was a notice in the newspapers.

74

Tellier J. held that the respondent should not have impugned the appellants' sincerity and credibility when the judgment of Croteau J. had, for all practical purposes, become *res judicata*. With respect, the respondent could legitimately have criticized the judgment of Croteau J. and the judge's assessment of the facts. He was entitled to argue that the judgment was wrong and to try to persuade his colleagues to that view. The respect owed to the courts and the obligation to respect *res judicata* and to comply with judicial decisions do not mean that those decisions must be immune to all criticism. Anyone, and *a fortiori* a municipal official, has the right to question the correctness of a judgment. The respondent was entitled to comment on the findings made by Croteau J. if they appeared to him, in good faith, to be wrong. There is no legal principle that would suggest that such comments are defamatory, in the form and the circumstances in which they were made.

75

The fourth point on which Tellier J. faulted the respondent was that in the following passage he failed to mention the special circumstances which justified the appellants' refusal to convey part of their lands for \$1:

conclusions de fait du juge Croteau relatives à la connaissance que les appelants avaient des avis légaux concernant le règlement 1055. L'intimé s'est exprimé comme suit sur ce sujet :

En mars quatre-vingt-onze (91), un avis dans les journaux informe les citoyens du secteur et de l'ensemble de la population du projet de règlement 1055, soit après le dézoning, o.k. Les gens prétendaient qu'ils n'étaient pas du tout au courant. Alors après le dézoning, il y a un avis dans les journaux qui parle d'un règlement 1055 et il y a un délai, comme toujours aujourd'hui, où les gens peuvent s'opposer en s'inscrivant à un registre pour dire, non, je ne suis pas d'accord avec de tels règlements. Ça donne le temps de s'informer, et cetera. Alors durant ce délai-là, il n'y a aucune personne qui est venue s'opposer au règlement 1055. Ça, je n'invente rien, c'est dans le document du Juge. Je ne parle pas des autres documents qui sont épais comme ça, les autres dossiers. Je fais juste reprendre les données qui sont là-dedans. Et tous ces faits-là ont été donnés au Juge. Alors en mars quatre-vingt-onze (91), il y a un avis dans les journaux.

Le juge Tellier a jugé que l'intimé n'aurait pas dû remettre ainsi en question la sincérité et la crédibilité des appelants alors même que le jugement du juge Croteau avait acquis, à toutes fins pratiques, le statut de chose jugée. Avec égards, l'intimé pouvait légitimement critiquer le jugement du juge Croteau et son appréciation des faits. Il avait droit de soutenir que ce jugement était mal fondé et tenter d'en convaincre ses collègues. Le respect dû aux tribunaux et l'obligation de respecter l'autorité de la chose jugée et de se conformer aux décisions judiciaires ne signifient pas que celles-ci doivent échapper à toute critique. Le droit de remettre en question le bien-fondé d'un jugement appartient à tout citoyen et, à plus forte raison, à un administrateur municipal. L'intimé avait le droit de commenter les conclusions du juge Croteau si, de bonne foi, elles lui paraissaient mal fondées. Aucun principe juridique ne permet de considérer de tels commentaires comme diffamatoires dans la forme et les circonstances où ils ont été prononcés.

En quatrième lieu, le juge Tellier a reproché à l'intimé de ne pas avoir mentionné, dans l'extrait suivant, les circonstances particulières qui justifiaient le refus des appelants de céder une partie de leurs terrains pour 1 \$:

[TRANSLATION] In April nineteen hundred and ninety-one (91), the City asked those owners to convey the land so that Iberville boulevard could be opened all the way to the Repentigny city limits. We know that in the history of Repentigny, roads and parks, roads, I am going to refer only to roads, are conveyed for one dollar (\$1). Iberville boulevard, the whole length of it, was conveyed for one dollar (\$1), with the exception of Iberville boulevard that covers those lands, okay. So those owners refused to convey it for one dollar (\$1), and this meant that the municipality had to expropriate them. So in December nineteen hundred and ninety-one (91) . . . in November nineteen hundred and ninety-one (91), some six (6) months later, construction started on the school. A lot of things happened before that. In December nineteen hundred and ninety-one (91), the City did expropriate the lands. Today, we know that the expropriation established the value of those lands, for running Iberville boulevard, at two dollars sixty (\$2.60) a foot. This amounts to eight hundred thousand dollars (\$800,000) in bylaw 1055 that you have paid, and that they have collected.

The judge found that the respondent's remarks were true in part, in that owners who wanted to have access to municipal services generally conveyed the roadbed for \$1. However, he added that those remarks were false in part, because Iberville boulevard was not extended for the benefit of the appellants, but to provide for access to a school freshly built in the middle of the countryside.

In addition, Tellier J. faulted the respondent for failing to mention that the amount of \$800,000 that was said to have been paid to the owners whose land was expropriated was payable over a 20-year period. He characterized that omission as particularly insidious in that it suggested that the appellants had received a huge compensation payment at the expense of their fellow ratepayers.

It is true that the appellants never asked for Iberville boulevard to be extended and the infrastructure work done. It is also correct that the appellants inherited a staggering tax burden after bylaw 1055 was passed. Their refusal to convey the roadbed for the boulevard for \$1 seems to have been entirely justifiable. However, the respondent's remarks in that respect are not a fault. Throughout his statement, the respondent sought to show that Croteau J. had not placed sufficient weight on certain facts that

En avril quatre-vingt-onze (91), la Ville demande à ces mêmes propriétaires-là de céder le terrain pour permettre l'ouverture du boulevard Iberville jusqu'aux limites de Repentigny. On sait que dans l'histoire de Repentigny, les routes et les parcs, les routes, je vais parler des routes seulement, sont cédées pour un dollar (1 \$). Le boulevard Iberville sur toute sa longueur a été cédé pour un dollar (1 \$) à l'exception du boulevard Iberville qui couvre ces terres-là, o.k. Alors ces propriétaires-là refusent de céder pour un dollar (1 \$), ce qui oblige la municipalité à procéder à l'expropriation. Alors en décembre quatre-vingt-onze (91) [. . .] en novembre quatre-vingt-onze (91), soit quelque six (6) mois plus tard, il y a le début de la construction de l'école. Il s'est passé beaucoup d'événements avant. En décembre quatre-vingt-onze (91), la Ville procède effectivement à l'expropriation. Aujourd'hui, on sait que l'expropriation a établi la valeur de ces terrains-là pour le passage du boulevard Iberville à deux dollars et soixante (2,60 \$) le pied. Ce qui représente huit cent mille dollars (800 000 \$) dans le règlement 1055 que vous avez payé et que eux, ont encaissé.

Le juge a reconnu que les propos de l'intimé étaient en partie vrais puisque les propriétaires qui désirent être desservis par les services municipaux cèdent généralement l'assiette de la rue pour 1 \$. Il a cependant ajouté que ces propos étaient en partie faux, puisque le prolongement du boulevard Iberville n'était pas réalisé pour le bénéfice des appellants, mais pour permettre l'accès à une école nouvellement construite en pleins champs.

D'autre part, le juge Tellier a reproché à l'intimé de ne pas avoir mentionné que la somme de 800 000 \$ qui aurait été payée aux propriétaires expropriés était remboursable sur une période de 20 ans. Il a qualifié cette omission de particulièrement insidieuse car elle laissait croire que les appellants avaient reçu des indemnités faramineuses aux dépens de leurs concitoyens.

Il est vrai que le prolongement du boulevard Iberville et les travaux d'infrastructures n'ont jamais été demandés par les appellants. Il est aussi exact que les appellants héritaient d'un fardeau fiscal accablant après l'adoption du règlement 1055. Leur refus de céder l'assiette du boulevard pour 1 \$ semble tout à fait justifiable. Toutefois, les propos de l'intimé à cet égard ne constituent pas une faute. Tout au long de sa déclaration, l'intimé a cherché à démontrer que le juge Croteau n'avait pas accordé suffisamment

76

77

78

were in evidence at the trial, and that his decision to quash bylaw 1055 was wrong. By alluding to the fact that the appellants had not opposed bylaw 1055, and to the application made by some of them for re-inclusion in the agricultural zone after they had received a sizeable payment in compensation for expropriation or sold land to a real estate promoter, the respondent was passing judgment as a public official on the appellants' conduct since the beginning of this matter. He was entitled to try to show that the appellants had played both ends, and that bylaw 1055 was not unjust and discriminatory. Although critical, this comment was not defamatory. We may disagree with the respondent's opinion. However, that is of no consequence, because the respondent was expressing a legitimate opinion about a decision that affected the entire population of Repentigny owing to its fiscal repercussions. As an elected official, he had a duty to express his disagreement with the decision made by his colleagues not to appeal that decision, if that was his opinion after analysing the situation and the issues at stake in the case.

79 It appears that because of the judgment of Croteau J., the appellants no longer have to repay the \$800,000. What the judgment did was to quash the provisions of s. 13 of bylaw 1055, which levied special taxes that would have operated to have the appellants repay the compensation for the expropriation.

80 The fifth point on which Tellier J. faulted the respondent was that, in his view, the reference to an offer to purchase that was rejected by the Fortin brothers, in the following passage of the respondent's statement, had nothing to do with a debate about whether the judgment should have been appealed. He further noted that the offer to purchase had been made to the Fortin brothers in 1990, not in 1993, and that the Fortin brothers were justified in refusing it by its unattractive terms:

[TRANSLATION] At the same time, the Fortin brothers rejected one dollar thirty-five (\$1.35) per square foot for two point two (2.2) million square feet, which amounted to very nearly three point four (3.4) million. I have no ill will for anyone. I am just mentioning facts, okay.

de poids à certains faits mis en preuve lors du procès et que sa conclusion d'annuler le règlement 1055 n'était pas fondée. En faisant allusion au fait que les appelants ne s'étaient pas opposés au règlement 1055, et à la demande de réinclusion dans la zone agricole présentée par certains d'entre eux, après avoir touché une importante indemnité d'expropriation ou après avoir vendu du terrain à un promoteur immobilier, l'intimé posait un jugement d'administrateur public sur le comportement des appelants depuis le début de cette affaire. Il pouvait tenter de démontrer que les appelants avaient joué sur deux tableaux et que le règlement 1055 n'était pas injuste et discriminatoire. Bien que critique, ce commentaire n'avait pas de caractère diffamatoire. On peut être en désaccord avec l'avis de l'intimé. Toutefois, ceci importe peu, car l'intimé a exprimé alors une opinion légitime sur une décision qui intéressait l'ensemble de la population de Repentigny en raison de ses répercussions fiscales. À titre d'élue, il se devait de manifester son désaccord avec la décision de ses pairs de ne pas porter la décision en appel, si telle était son opinion après une analyse de la situation et des enjeux de l'affaire.

Quant aux 800 000 \$, il appert que les appelants n'ont plus à les rembourser depuis le jugement du juge Croteau. Le jugement a en effet annulé les dispositions de l'art. 13 du règlement 1055 qui imposaient les taxes spéciales par le truchement desquelles les appelants remboursaient les indemnités d'expropriation.

Pour cinquième reproche, le juge Tellier a estimé que la référence à une offre d'achat refusée par les frères Fortin dans l'extrait suivant de la déclaration de l'intimé n'avait rien à voir avec un débat portant sur l'opportunité d'interjeter appel du jugement. Il a de plus précisé que cette offre d'achat avait été adressée aux frères Fortin en 1990, et non en 1993, et que ses conditions peu avantageuses justifiaient le refus des frères Fortin :

À cette même époque, les frères Fortin refusaient un dollar et trente-cinq (1,35 \$) le pied carré pour deux point deux millions (2.2) de pieds carrés, ce qui représente à peu près trois point quatre millions (3.4). Moi, j'en veux à personne. Je fais juste mentionner des faits,

Since nineteen hundred and ninety-four (94), that is, our Council

In the time he was allowed, and having regard to the numerous interruptions by the Mayor, it is difficult to see what the relevance of a detailed explanation of the offer to purchase rejected by the Fortin brothers would have been, let alone how such an omission could have been defamatory. In referring to that offer to purchase, the respondent was simply trying to show that speculation prompted by the extension of Iberville boulevard had caused the value of the appellants' land to shoot up, and that it was therefore unfair for the population of Repentigny as a whole to have to bear the costs of the infrastructure work. That position is in fact the same one that the respondent argued throughout the entire epic tale in Repentigny. His remarks remained within the bounds of his right of comment, opinion and expression, as a municipal official, about the affairs of his municipality that were matters of public interest.

The final point on which Tellier J. faulted the respondent was for insinuating that the appellants had refused a reasonable offer from the City in bad faith. After examining the terms of that offer, the judge added that it was anything but generous, and that it was readily understandable why the appellants had preferred to go to the courts. The following comment about management is found in the respondent's statement:

[TRANSLATION] I'm finished . . . the ad hoc committee met, including Mr. Labrecque and Mr. Coutu, myself and Ms. (inaudible) who in fact never sat on the committee, and presented different alternatives to those people to promote development. This was in order to find an out of court settlement to dispose of the matter. Obviously, each time, the response from them was negative, and they preferred to sue in court. They won. In March nineteen hundred and ninety-five (95), the Prud'homme brothers again asked the C.P.T.A.Q., the Commission de protection du territoire agricole, to be re-included in the agricultural zone, okay. Because when you're zoned agricultural, you don't pay the taxes, the ministère de l'Agriculture pays them

There would be no disagreement that the City's offer was not the "deal of the century". However, that part of the statement does not disclose

o.k. Depuis quatre-vingt quatorze (94), c'est-à-dire notre conseil

Dans le temps qui lui était imparti et considérant les nombreuses interventions du maire, on percevait mal la pertinence d'une explication détaillée de l'offre d'achat reçue par les frères Fortin et encore moins le caractère diffamatoire d'une telle omission. En faisant référence à cette offre d'achat, l'intimé tentait simplement de démontrer que les spéculations alimentées par le prolongement du boulevard Iberville avaient fait grimper en flèche la valeur des terrains des appelants et qu'il était en conséquence injuste que la population de Repentigny, dans son ensemble, doive assumer les coûts des travaux d'infrastructures. Cette position est d'ailleurs celle que l'intimé a défendu tout au long de cette saga repentignoise. Ses propos sont demeurés à l'intérieur du cadre de son droit de commentaire, d'opinion et d'expression, comme administrateur municipal, sur les affaires d'intérêt public de sa municipalité.

Enfin, le juge Tellier a reproché à l'intimé d'avoir insinué que les appelants avaient refusé de mauvaise foi une offre raisonnable de la Ville. Après un examen de ses conditions, le juge a ajouté que cette offre était loin d'être généreuse et qu'on pouvait rapidement comprendre pourquoi les appelants avaient préféré s'en remettre aux tribunaux. On trouve ce commentaire sur la gestion dans la déclaration de l'intimé :

J'ai fini [. . .] le comité ad hoc s'assoit, dont monsieur Labrecque et monsieur Coutu, moi-même et madame (inaudible) d'ailleurs qui n'a jamais siégé au comité, présente différentes alternatives à ces personnes-là pour favoriser le développement. Là, c'est de trouver une entente hors Cour pour régler le dossier. Évidemment à chaque fois, la réponse est négative de leur part et ces derniers préfèrent poursuivre la Cour. Ils ont eu gain de cause. En mars quatre-vingt-quinze (95), les frères Prud'Homme demandent de nouveau à la C.P.T.A.Q., c'est-à-dire la Commission de protection du territoire agricole, d'être réinclus dans le zonage agricole, o.k. Parce que quand on est zoné agricole, ce n'est pas nous qui payons les taxes, c'est le ministère de l'Agriculture

On concéderait volontiers que l'offre de la Ville n'était pas « l'affaire du siècle ». Cependant, cette partie de la déclaration ne révèle pas l'intention

81

82

83

malicious intent on the part of the respondent. He argued at all times that the appellants had to bear all of the costs associated with the construction of the school on the ground that they were the ones who primarily benefited from it. He was therefore entitled to criticize the appellants' refusal to sign an agreement if he, in good faith, considered the offers reasonable, without it being possible to regard his expression of opinion as defamatory. Once again, it is important to note that the respondent's statement must be considered in context and in its entirety. The general impression that it conveys must govern in determining whether a fault was committed. The fact that the Superior Court focused its analysis on isolated elements of the respondent's speech and failed to examine it as a whole and in context vitiated the assessment of its content and its legal consequences. Even if we assume that this was an error on a question of mixed fact and law, it must be regarded as a palpable and overriding error. The nature and gravity of the error justified the Court of Appeal's intervention with respect to the trial judge's decision.

VI. Conclusion

84

The respondent did not commit a fault. He spoke at the meeting on July 7, 1997, to let the voters of Repentigny know that he opposed the Council's decision not to appeal the judgment quashing bylaw 1055. He remained steadfast in the position he had argued throughout this judicial tale, and argued that it was not the responsibility of the entire population of Repentigny to pay the cost of the infrastructure work to extend Iberville boulevard. The respondent was entitled to question the assessment of the facts done by Croteau J. The C.P.T.A.Q. itself had faulted the appellants for switching hats, portraying themselves as farmers in respect of one part of their property and speculators in respect of the rest. The respondent's statement was of course incomplete. However, he cannot be faulted for failing, in the time that he was allowed and in a speech punctuated by interruptions and calls to order, to present an exhaustive account of all of the facts of the case. In his attempt to persuade the other councillors and his audience, he was entitled to stress the facts that appeared to support an appeal. Overall, the

malveillante de l'intimé. Celui-ci a toujours soutenu que les appelants devaient assumer la totalité des coûts liés à la construction de l'école au motif qu'ils étaient les premiers à en bénéficier. Il avait alors droit de critiquer le refus des appelants de signer une entente s'il jugeait, de bonne foi, les offres raisonnables, sans que l'on puisse considérer son expression d'opinion comme diffamatoire. Encore une fois, il importe de souligner que la déclaration de l'intimé doit être considérée dans son contexte et dans son ensemble. L'impression générale qui s'en dégage doit guider l'appréciation de l'existence d'une faute. La concentration de l'analyse sur des éléments ponctuels de l'intervention de l'intimé et l'absence d'examen global et contextuel ont faussé toute l'appréciation de son contenu et ses conséquences juridiques par la Cour supérieure. En supposant même qu'il se soit agi d'une erreur sur une question mixte de fait et de droit, cette dernière doit être considérée comme une erreur manifeste et dominante. Sa nature et sa gravité justifiaient l'intervention de la Cour d'appel à l'égard de la décision du juge de première instance.

VI. Conclusion

L'intimé n'a pas commis de faute. Il a pris la parole lors de la séance du 7 juillet 1997 pour faire savoir aux électeurs de Repentigny qu'il s'opposait à la décision du conseil de ne pas porter en appel le jugement annulant le règlement 1055. Toujours fidèle à la position qu'il avait défendue durant toute cette saga judiciaire, il a soutenu qu'il ne revenait pas à l'ensemble de la population de Repentigny de payer le coût des travaux d'infrastructures pour le prolongement du boulevard Iberville. L'intimé avait le droit de remettre en question l'appréciation des faits du juge Croteau. La C.P.T.A.Q. elle-même a reproché aux appelants de se coiffer du chapeau d'agriculteur pour une partie de leur propriété et de celui de spéculateur pour le reste. Certes, la déclaration de l'intimé est incomplète. Cependant, dans le délai qui lui était imparti, au cours d'une intervention ponctuée par des interruptions et des rappels à l'ordre, on ne peut lui reprocher de ne pas avoir exposé exhaustivement tous les faits du dossier. Dans sa tentative de convaincre les autres conseillers et ses auditeurs, il pouvait insister davantage sur les

respondent acted in good faith, with the aim of performing his duties as an elected municipal official. While his comments about the appellants were sometimes harsh, they were made in the public interest. The respondent did not abuse his right to comment on and discuss public affairs that affected the municipality. If the respondent were to be found to have committed a fault in these circumstances, the right of free discussion within the municipal political precincts would be dangerously undermined, and the vitality of democracy at the local level would be weakened.

For all these reasons, the appeal must be dismissed with costs.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellants: McCarthy Tétrault, Montréal.

Solicitors for the respondent: Dunton Rainville, Montréal.

Solicitors for the interveners: Gowling Lafleur Henderson, Montréal.

faits qui auraient milité en faveur d'un appel. Dans l'ensemble, l'intimé a agi de bonne foi, dans le but d'accomplir son devoir d'élu municipal. Ses propos, bien que parfois durs à l'endroit des appelants, ont été prononcés dans l'intérêt public. L'intimé n'a pas abusé de son droit de commentaire et de discussion sur les affaires publiques intéressant la municipalité. Retenir la faute de l'intimé dans de telles circonstances minerait dangereusement le droit de libre discussion dans l'enceinte politique municipale et affaiblirait la vitalité de la démocratie locale.

Pour toutes ces raisons, le pourvoi doit être rejeté avec dépens.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureurs des appelants : McCarthy Tétrault, Montréal.

Procureurs de l'intimé : Dunton Rainville, Montréal.

Procureurs des intervenantes : Gowling Lafleur Henderson, Montréal.