



1ST SESSION, 41ST LEGISLATURE, ONTARIO
63 ELIZABETH II, 2014

1^{re} SESSION, 41^e LÉGISLATURE, ONTARIO
63 ELIZABETH II, 2014

Bill 52

Projet de loi 52

**An Act to amend
the Courts of Justice Act,
the Libel and Slander Act and
the Statutory Powers Procedure Act
in order to protect expression
on matters of public interest**

**Loi modifiant la
Loi sur les tribunaux judiciaires, la
Loi sur la diffamation et la
Loi sur l'exercice des compétences
légales afin de protéger l'expression
sur les affaires d'intérêt public**

The Hon. M. Meilleur
Attorney General

L'honorable M. Meilleur
Procureure générale

Government Bill

Projet de loi du gouvernement

1st Reading December 1, 2014
2nd Reading
3rd Reading
Royal Assent

1^{re} lecture 1^{er} décembre 2014
2^e lecture
3^e lecture
Sanction royale



EXPLANATORY NOTE

The Bill amends the *Courts of Justice Act* to add sections 137.1 to 137.5, which create a process for getting a proceeding against a person dismissed if it is shown that the proceeding arises from an expression made by the person that relates to a matter of public interest (section 3 of the Bill). Subsection 137.1 (1) sets out the purposes of the new sections.

Under subsection 137.1 (3), a person against whom a proceeding is brought may bring a motion to get the proceeding dismissed on the basis that the proceeding arises from an expression made by the person that relates to a matter of public interest (subsection 137.1 (2) defines “expression” for the purposes of section 137.1). If the judge hearing the motion is satisfied of this, he or she must dismiss the proceeding unless the party who brought the proceeding satisfies the judge that the proceeding should not be dismissed because the conditions in subsection 137.1 (4) are met. These conditions include that there are grounds to believe that the proceeding has substantial merit and that the person against whom the proceeding was brought has no valid defence in the proceeding. Once a motion under section 137.1 is brought, no further steps may be taken in the proceeding until the motion is finally disposed of (subsection 137.1 (5)). Section 137.1 also sets out restrictions on amending pleadings in the proceeding (subsection 137.1 (6)) and sets out rules for awards of costs and damages on the motion to dismiss (subsections 137.1 (7), (8) and (9)).

Section 137.2 deals with various procedural aspects of the motion to dismiss under section 137.1. These include that the motion may be brought at any time after the proceeding to which it relates has commenced (subsection 137.2 (1)); that the motion must be heard within 60 days (subsection 137.2 (2)); and that cross-examination on documentary evidence is limited to seven hours per side, unless a judge orders otherwise (subsections 137.2 (4) and (5)).

An appeal of a motion under section 137.1 must be heard as soon as practicable (section 137.3). Sections 1 and 2 of the Bill amend sections 6 and 19 of the Act to provide that appeals of motions made under section 137.1 shall be heard by the Court of Appeal.

Section 137.4 creates a process by which a person who brought a motion under section 137.1 can have a tribunal proceeding automatically stayed if he or she believes that the tribunal proceeding is related to the same matter of public interest that he or she alleges is the basis of the proceeding that is the subject of his or her motion under section 137.1. The stay remains in effect until the motion under section 137.1 is finally disposed of (subsection 137.4 (3)); however, a judge may, on motion, order that it be lifted earlier if one of the conditions in subsection 137.4 (4) is met.

Section 137.5 specifies that sections 137.1 to 137.4 apply to proceedings commenced on or after the day the Bill received first reading.

The Bill also amends the *Libel and Slander Act* to add section 25, which states that any qualified privilege that applies in respect of an oral or written communication on a matter of public interest between two or more persons who have a direct interest in the matter applies regardless of whether the communication is witnessed or reported on by media representatives or other persons (section 4 of the Bill).

NOTE EXPLICATIVE

Le projet de loi modifie la *Loi sur les tribunaux judiciaires* pour ajouter les articles 137.1 à 137.5, lesquels créent une procédure pour obtenir le rejet d’une instance introduite contre une personne s’il est démontré que l’instance découle du fait de l’expression de la personne relativement à une affaire d’intérêt public (article 3 du projet de loi). Le paragraphe 137.1 (1) énonce les objets de ces nouveaux articles.

Le nouveau paragraphe 137.1 (3) prévoit que la personne contre qui une instance est introduite peut présenter une motion pour faire rejeter l’instance pour le motif que celle-ci découle de l’expression de la personne relativement à une affaire d’intérêt public (le paragraphe 137.1 (2) définit «expression» pour l’application de l’article 137.1). Si le juge qui entend la motion est convaincu du motif invoqué, il doit rejeter l’instance, sauf si la partie qui l’a introduite le convainc que celle-ci ne devrait pas être rejetée du fait que les conditions du paragraphe 137.1 (4) sont remplies. Ces conditions comprennent notamment le fait qu’il existe des motifs de croire que le bien-fondé de l’instance est substantiel et que la personne contre qui celle-ci a été introduite n’a pas de défense valable dans l’instance. Une fois qu’une motion a été présentée en vertu de l’article 137.1, aucune autre étape ne peut être commencée dans l’instance tant qu’il n’a pas été statué de façon définitive sur la motion (paragraphe 137.1 (5)). De plus, l’article 137.1 énonce les restrictions relatives à la modification des actes de procédure (paragraphe 137.1 (6)) et les règles applicables à l’adjudication des dépens et des dommages-intérêts afférents à la motion en rejet (paragraphe 137.1 (7), (8) et (9)).

L’article 137.2 porte sur divers aspects de la procédure applicable à la motion en rejet prévue à l’article 137.1. Ces aspects comprennent, entre autres, le fait que la motion peut être présentée à n’importe quel moment après l’introduction de l’instance à laquelle elle se rapporte (paragraphe 137.2 (1)); que l’audience sur la motion doit être tenue dans les 60 jours (paragraphe 137.2 (2)); enfin, que le contre-interrogatoire sur tout élément de preuve documentaire est limité à sept heures pour chaque côté, sauf ordonnance contraire d’un juge (paragraphe 137.2 (4) et (5)).

L’appel d’une motion prévue à l’article 137.1 doit être entendu dès qu’il est matériellement possible de le faire (article 137.3). Les articles 1 et 2 du projet de loi modifient les articles 6 et 19 de la Loi pour prévoir que les appels des motions présentées en vertu de l’article 137.1 sont interjetés devant la Cour d’appel.

L’article 137.4 crée une procédure permettant à la personne qui a présenté une motion en vertu de l’article 137.1 d’obtenir la suspension automatique d’une instance devant un tribunal administratif si elle croit que celle-ci se rapporte à la même affaire d’intérêt public qui, selon elle, serait le fondement de l’instance faisant l’objet de sa motion visée à l’article 137.1. La suspension demeure en vigueur tant qu’il n’a pas été statué de façon définitive sur la motion visée à l’article 137.1 (paragraphe 137.4 (3)); cependant, un juge peut, sur motion, ordonner la levée de la suspension à une date antérieure si une des conditions visées au paragraphe 137.4 (4) est remplie.

L’article 137.5 précise que les articles 137.1 à 137.4 s’appliquent aux instances introduites le jour où le projet de loi reçoit la première lecture ou après ce jour.

Le projet de loi modifie aussi la *Loi sur la diffamation* pour ajouter l’article 25, lequel énonce que l’immunité relative qui s’applique à l’égard d’une communication verbale ou écrite portant sur une affaire d’intérêt public entre deux personnes ou plus qui ont un intérêt direct dans l’affaire s’applique, que des représentants des médias ou d’autres personnes soient témoins de la communication ou en fassent état (article 4 du projet de loi).

Finally, the Bill amends section 17.1 of the *Statutory Powers Procedure Act* to provide that submissions for a costs order in a proceeding must be made in writing, unless a tribunal determines that to do so is likely to cause a party to the proceeding significant prejudice. In addition, three spent subsections in that section are repealed (section 5 of the Bill).

The Bill comes into force on Royal Assent (section 6 of the Bill).

Enfin, le projet de loi modifie l'article 17.1 de la *Loi sur l'exercice des compétences légales* pour prévoir que les observations relatives à une ordonnance d'adjudication des dépens devant être rendue dans une instance doivent être présentées par écrit, sauf si un tribunal administratif décide que cela causera vraisemblablement un préjudice considérable à une partie à l'instance. De plus, trois paragraphes périmés de cet article sont abrogés (article 5 du projet de loi).

Le projet de loi entre en vigueur lorsqu'il reçoit la sanction royale (article 6 du projet de loi).

**An Act to amend
the Courts of Justice Act,
the Libel and Slander Act and
the Statutory Powers Procedure Act
in order to protect expression
on matters of public interest**

Her Majesty, by and with the advice and consent of the Legislative Assembly of the Province of Ontario, enacts as follows:

COURTS OF JUSTICE ACT

1. Subsection 6 (1) of the *Courts of Justice Act* is amended by adding the following clause:

- (d) an order made under section 137.1.

2. Section 19 of the Act is amended by adding the following subsection:

Same

(1.0.1) Clauses (1) (a) and (b) do not apply to orders made under section 137.1.

3. The Act is amended by adding the following sections:

PREVENTION OF PROCEEDINGS THAT LIMIT
FREEDOM OF EXPRESSION ON MATTERS
OF PUBLIC INTEREST (GAG PROCEEDINGS)

Dismissal of proceeding that limits debate

Purposes

137.1 (1) The purposes of this section and sections 137.2 to 137.5 are,

- (a) to encourage individuals to express themselves on matters of public interest;
- (b) to promote broad participation in debates on matters of public interest;
- (c) to discourage the use of litigation as a means of unduly limiting expression on matters of public interest; and
- (d) to reduce the risk that participation by the public in debates on matters of public interest will be hampered by fear of legal action.

Definition, “expression”

- (2) In this section,

**Loi modifiant la
Loi sur les tribunaux judiciaires, la
Loi sur la diffamation et la
Loi sur l’exercice des compétences
légales afin de protéger l’expression
sur les affaires d’intérêt public**

Sa Majesté, sur l’avis et avec le consentement de l’Assemblée législative de la province de l’Ontario, édicte :

LOI SUR LES TRIBUNAUX JUDICIAIRES

1. Le paragraphe 6 (1) de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* est modifié par adjonction de l’alinéa suivant :

- d) d’une ordonnance rendue en application de l’article 137.1.

2. L’article 19 de la Loi est modifié par adjonction du paragraphe suivant :

Idem

(1.0.1) Les alinéas (1) a) et b) ne s’appliquent pas aux ordonnances rendues en application de l’article 137.1.

3. La Loi est modifiée par adjonction des articles suivants :

PRÉVENTION DES INSTANCES LIMITANT
LA LIBERTÉ D’EXPRESSION SUR DES AFFAIRES
D’INTÉRÊT PUBLIC (POURSUITES-BÂILLONS)

Rejet d’une instance limitant les débats

Objets

137.1 (1) Les objets du présent article et des articles 137.2 à 137.5 sont les suivants :

- a) encourager les particuliers à s’exprimer sur des affaires d’intérêt public;
- b) favoriser une forte participation aux débats sur des affaires d’intérêt public;
- c) décourager le recours aux tribunaux comme moyen de limiter indûment l’expression sur des affaires d’intérêt public;
- d) réduire le risque que la participation du public aux débats sur des affaires d’intérêt public ne soit entravée par crainte d’une action en justice.

Définition du terme «expression»

- (2) La définition qui suit s’applique au présent article.

“expression” means any communication, regardless of whether it is made verbally or non-verbally, whether it is made publicly or privately, and whether or not it is directed at a person or entity.

Order to dismiss

(3) On motion by a person against whom a proceeding is brought, a judge shall, subject to subsection (4), dismiss the proceeding against the person if the person satisfies the judge that the proceeding arises from an expression made by the person that relates to a matter of public interest.

No dismissal

(4) A judge shall not dismiss a proceeding under subsection (3) if the responding party satisfies the judge that,

- (a) there are grounds to believe that,
 - (i) the proceeding has substantial merit, and
 - (ii) the moving party has no valid defence in the proceeding; and
- (b) the harm likely to be or have been suffered by the responding party as a result of the moving party’s expression is sufficiently serious that the public interest in permitting the proceeding to continue outweighs the public interest in protecting that expression.

No further steps in proceeding

(5) Once a motion under this section is made, no further steps may be taken in the proceeding by any party until the motion, including any appeal of the motion, has been finally disposed of.

No amendment to pleadings

(6) Unless a judge orders otherwise, the responding party shall not be permitted to amend his or her pleadings in the proceeding,

- (a) in order to prevent or avoid an order under this section dismissing the proceeding; or
- (b) if the proceeding is dismissed under this section, in order to continue the proceeding.

Costs on dismissal

(7) If a judge dismisses a proceeding under this section, the moving party is entitled to costs on the motion and in the proceeding on a full indemnity basis, unless the judge determines that such an award is not appropriate in the circumstances.

Costs if motion to dismiss denied

(8) If a judge does not dismiss a proceeding under this section, the responding party is not entitled to costs on the motion, unless the judge determines that such an award is appropriate in the circumstances.

«expression» Toute communication, que celle-ci soit faite verbalement ou non, qu’elle soit faite en public ou en privé et qu’elle s’adresse ou non à une personne ou à une entité.

Ordonnance de rejet

(3) Sur motion d’une personne contre qui une instance est introduite, un juge, sous réserve du paragraphe (4), rejette l’instance si la personne le convainc que l’instance découle du fait de l’expression de la personne relativement à une affaire d’intérêt public.

Absence de rejet

(4) Un juge ne doit pas rejeter une instance en application du paragraphe (3) si la partie intimée le convainc de ce qui suit :

- a) il existe des motifs de croire :
 - (i) d’une part, que le bien-fondé de l’instance est substantiel,
 - (ii) d’autre part, que l’auteur de la motion n’a pas de défense valable dans l’instance;
- b) le préjudice que la partie intimée subit ou a subi vraisemblablement du fait de l’expression de l’auteur de la motion est suffisamment grave pour que l’intérêt public à permettre la poursuite de l’instance l’emporte sur l’intérêt public à protéger cette expression.

Suspension des autres étapes de l’instance

(5) Une fois qu’une motion est présentée en vertu du présent article, aucune autre étape ne peut être commencée dans l’instance par l’une ou l’autre partie tant qu’il n’a pas été statué de façon définitive sur la motion, y compris tout appel de celle-ci.

Aucune modification des actes de procédure

(6) Sauf ordonnance contraire d’un juge, la partie intimée ne doit pas être autorisée à modifier ses actes de procédure dans l’instance :

- a) soit afin d’empêcher ou d’éviter qu’une ordonnance rejetant l’instance ne soit rendue en application du présent article;
- b) soit, si l’instance est rejetée en application du présent article, afin de poursuivre l’instance.

Dépens en cas de rejet

(7) Si un juge rejette une instance en vertu du présent article, l’auteur de la motion a droit aux dépens afférents à la motion et à l’instance sur une base d’indemnisation intégrale, sauf si le juge décide que l’adjudication de ces dépens n’est pas appropriée dans les circonstances.

Dépens en cas de refus de la motion en rejet

(8) Si un juge ne rejette pas une instance en application du présent article, la partie intimée n’a pas droit aux dépens afférents à la motion, sauf si le juge décide que l’adjudication de ces dépens est appropriée dans les circonstances.

Damages

(9) If, in dismissing a proceeding under this section, the judge finds that the responding party brought the proceeding in bad faith or for an improper purpose, the judge may award the moving party such damages as the judge considers appropriate.

Procedural matters**Commencement**

137.2 (1) A motion to dismiss a proceeding under section 137.1 shall be made in accordance with the rules of court, subject to the rules set out in this section, and may be made at any time after the proceeding has commenced.

Motion to be heard within 60 days

(2) A motion under section 137.1 shall be heard no later than 60 days after notice of the motion is filed with the court.

Hearing date to be obtained in advance

(3) The moving party shall obtain the hearing date for the motion from the court before notice of the motion is served.

Limit on cross-examinations

(4) Subject to subsection (5), cross-examination on any documentary evidence filed by the parties shall not exceed a total of seven hours for all plaintiffs in the proceeding and seven hours for all defendants.

Same, extension of time

(5) A judge may extend the time permitted for cross-examination on documentary evidence if it is necessary to do so in the interests of justice.

Appeal to be heard as soon as practicable

137.3 An appeal of an order under section 137.1 shall be heard as soon as practicable after the appellant perfects the appeal.

Stay of related tribunal proceeding

137.4 (1) If the responding party has begun a proceeding before a tribunal, within the meaning of the *Statutory Powers Procedure Act*, and the moving party believes that the proceeding relates to the same matter of public interest that the moving party alleges is the basis of the proceeding that is the subject of his or her motion under section 137.1, the moving party may file with the tribunal a copy of the notice of the motion that was filed with the court and, on its filing, the tribunal proceeding is deemed to have been stayed by the tribunal.

Notice

(2) The tribunal shall give to each party to a tribunal proceeding stayed under subsection (1),

- (a) notice of the stay; and

Dommages-intérêts

(9) Lorsqu'il rejette une instance en application du présent article, le juge qui conclut que la partie intimée a introduit l'instance de mauvaise foi ou à une fin illégitime peut accorder à l'auteur de la motion les dommages-intérêts qu'il estime appropriés.

Questions procédurales**Introduction**

137.2 (1) Une motion en rejet d'une instance visée à l'article 137.1 est présentée conformément aux règles de pratique, sous réserve des règles énoncées au présent article. Sa présentation peut se faire à n'importe quel moment après l'introduction de l'instance.

Motion entendue dans les 60 jours

(2) Une motion visée à l'article 137.1 est entendue au plus tard 60 jours après le dépôt de l'avis de motion auprès du tribunal.

Obtention préalable de la date d'audience

(3) L'auteur de la motion obtient du tribunal la date d'audience sur la motion avant la signification de l'avis de motion.

Limitation des contre-interrogatoires

(4) Sous réserve du paragraphe (5), le contre-interrogatoire sur tout élément de preuve documentaire déposé par les parties ne doit pas dépasser un total de sept heures pour l'ensemble des demandeurs dans l'instance et de sept heures pour l'ensemble des défendeurs.

Idem : prolongation

(5) Un juge peut prolonger la durée accordée pour le contre-interrogatoire sur tout élément de preuve documentaire si cette prolongation est nécessaire dans l'intérêt de la justice.

Appel entendu dès que matériellement possible

137.3 L'appel d'une ordonnance visée à l'article 137.1 est entendu dès que matériellement possible après que l'appelant a mis l'appel en état.

Suspension d'une instance connexe devant un tribunal administratif

137.4 (1) Si la partie intimée a introduit une instance devant un tribunal administratif au sens que la *Loi sur l'exercice des compétences légales* donne à «tribunal» et que l'auteur de la motion croit que l'instance se rapporte à la même affaire d'intérêt public qui, selon lui, serait le fondement de l'instance faisant l'objet de sa motion visée à l'article 137.1, ce dernier peut déposer auprès du tribunal administratif une copie de l'avis de motion qui a été déposé auprès du tribunal judiciaire et, une fois celle-ci déposée, l'instance devant le tribunal administratif est réputée avoir été suspendue par celui-ci.

Avis

(2) Le tribunal administratif remet les documents suivants à chaque partie à l'instance dont il est saisi et qui est suspendue en vertu du paragraphe (1) :

- a) un avis de la suspension;

- (b) a copy of the notice of motion that was filed with the tribunal.

Duration

(3) A stay of a tribunal proceeding under subsection (1) remains in effect until the motion, including any appeal of the motion, has been finally disposed of, subject to subsection (4).

Stay may be lifted

(4) A judge may, on motion, order that the stay is lifted at an earlier time if, in his or her opinion,

- (a) the stay is causing or would likely cause undue hardship to a party to the tribunal proceeding; or
- (b) the proceeding that is the subject of the motion under section 137.1 and the tribunal proceeding that was stayed under subsection (1) are not sufficiently related to warrant the stay.

Same

(5) A motion under subsection (4) shall be brought before a judge of the Superior Court of Justice or, if the decision made on the motion under section 137.1 is under appeal, a judge of the Court of Appeal.

Statutory Powers Procedure Act

(6) This section applies despite anything to the contrary in the *Statutory Powers Procedure Act*.

Application

137.5 Sections 137.1 to 137.4 apply in respect of proceedings commenced on or after the day the *Protection of Public Participation Act, 2014* received first reading.

LIBEL AND SLANDER ACT

4. The *Libel and Slander Act* is amended by adding the following section:

COMMUNICATIONS ON PUBLIC INTEREST MATTERS

Application of qualified privilege

25. Any qualified privilege that applies in respect of an oral or written communication on a matter of public interest between two or more persons who have a direct interest in the matter applies regardless of whether the communication is witnessed or reported on by media representatives or other persons.

STATUTORY POWERS PROCEDURE ACT

5. Subsections 17.1 (7), (8) and (9) of the *Statutory Powers Procedure Act* are repealed and the following substituted:

Submissions must be in writing

(7) Despite sections 5.1, 5.2 and 5.2.1, submissions for a costs order, whether under subsection (1) or under an

- b) une copie de l'avis de motion qui a été déposée auprès du tribunal administratif.

Durée

(3) La suspension d'une instance devant le tribunal administratif visé au paragraphe (1) demeure en vigueur tant qu'il n'a pas été statué de façon définitive sur la motion, y compris tout appel de celle-ci, sous réserve du paragraphe (4).

Levée de la suspension

(4) Un juge peut, sur motion, ordonner que la suspension soit levée à une date antérieure s'il est d'avis :

- a) soit que la suspension cause ou causerait vraisemblablement un préjudice injustifié à une partie à l'instance devant le tribunal administratif;
- b) soit que l'instance qui fait l'objet de la motion visée à l'article 137.1 et l'instance devant le tribunal administratif qui a été suspendue aux termes du paragraphe (1) ne sont pas suffisamment connexes pour justifier la suspension.

Idem

(5) Une motion visée au paragraphe (4) est présentée devant un juge de la Cour supérieure de justice ou, si la décision rendue sur la motion en vertu de l'article 137.1 est portée en appel, devant un juge de la Cour d'appel.

Loi sur l'exercice des compétences légales

(6) Le présent article s'applique malgré toute disposition contraire de la *Loi sur l'exercice des compétences légales*.

Application

137.5 Les articles 137.1 à 137.4 s'appliquent à l'égard des instances introduites le jour où la *Loi de 2014 sur la protection du droit à la participation aux affaires publiques* reçoit la première lecture ou après ce jour.

LOI SUR LA DIFFAMATION

4. La *Loi sur la diffamation* est modifiée par adjonction de l'article suivant :

COMMUNICATIONS SUR DES AFFAIRES D'INTÉRÊT PUBLIC

Application de l'immunité relative

25. L'immunité relative qui s'applique à l'égard d'une communication verbale ou écrite portant sur une affaire d'intérêt public entre deux personnes ou plus qui ont un intérêt direct dans l'affaire s'applique, que des représentants des médias ou d'autres personnes soient témoins de la communication ou en fassent état.

LOI SUR L'EXERCICE DES COMPÉTENCES LÉGALES

5. Les paragraphes 17.1 (7), (8) et (9) de la *Loi sur l'exercice des compétences légales* sont abrogés et remplacés par ce qui suit :

Obligation de présenter les observations par écrit

(7) Malgré les articles 5.1, 5.2 et 5.2.1, les observations relatives à une ordonnance d'adjudication des dépens qui

authority referred to in subsection (6), shall be made by way of written or electronic documents, unless a party satisfies the tribunal that to do so is likely to cause the party significant prejudice.

COMMENCEMENT AND SHORT TITLE

Commencement

6. This Act comes into force on the day it receives Royal Assent.

Short title

7. The short title of this Act is the *Protection of Public Participation Act, 2014*.

sera rendue soit en application du paragraphe (1) soit en vertu d'un pouvoir mentionné au paragraphe (6), sont présentées sous forme de documents écrits ou électroniques, sauf si une partie convainc le tribunal que cela lui causera vraisemblablement un préjudice considérable.

ENTRÉE EN VIGUEUR ET TITRE ABRÉGÉ

Entrée en vigueur

6. La présente loi entre en vigueur le jour où elle reçoit la sanction royale.

Titre abrégé

7. Le titre abrégé de la présente loi est *Loi de 2014 sur la protection du droit à la participation aux affaires publiques*.