



## Exposé des motifs

Le présent projet de loi a pour objet de transposer la directive (UE) 2024/1069 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public ») (ci-après la « directive 2024/1069 » ou la « Directive »).

### 1. Présentation de la directive 2024/1069

Adoptée au visa de l'article 81, paragraphe 2, lettre f), du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la directive 2024/1069 vise à éliminer des obstacles au bon déroulement des procédures civiles et à assurer la protection des personnes physiques et morales qui participent au débat public sur des questions d'intérêt public contre les procédures judiciaires engagées à leur encontre en vue de les dissuader de participer au débat public.

La Directive répond à une résolution du Parlement européen du 11 novembre 2021 sur le renforcement de la démocratie ainsi que de la liberté et du pluralisme des médias dans l'Union européenne par laquelle le Parlement européen a invité la Commission européenne à proposer des instruments juridiques contraignants et non contraignants pour faire face au nombre croissant de poursuites stratégiques altérant le débat public, également connues sous les termes de « poursuites-bâillons » et de « procédures judiciaires altérant le débat public ».

Les poursuites stratégiques altérant le débat public ne sont pas des procédures judiciaires exercées de bonne foi pour assurer la protection de la réputation et de la vie privée de leurs auteurs. Elles sont exercées pour freiner le débat public ainsi que pour dissuader d'enquêter et de dénoncer des violations du droit de l'Union européenne et du droit des Etats membres de l'Union européenne. Pour retarder, voir empêcher la publication d'informations sur une question d'intérêt public ou pour sanctionner des participants au débat public pour la publication d'une telle information, les auteurs des poursuites-bâillons engagent des procédures judiciaires longues, coûteuses et éventuellement multiples contre les participants au débat public concernés.

Les poursuites stratégiques altérant le débat public impliquent souvent, mais pas nécessairement, un déséquilibre de pouvoir entre les parties. Ce déséquilibre peut être de nature économique ou politique et accroît les effets néfastes des procédures judiciaires altérant le débat public sur le participant au débat public.

Les procédures judiciaires altérant le débat public sont parfois exercées simultanément devant plusieurs juridictions, voir dans différents pays. Les procédures engagées devant une juridiction étrangère sont généralement plus coûteuses et plus complexes pour le participant au débat public.

Les auteurs de poursuites stratégiques altérant le débat public recourent souvent à des moyens procéduraux dilatoires pour allonger la durée du litige et en augmenter le coût. La longueur des



procédures et la pression financière exercée peuvent avoir des incidences négatives sur la crédibilité et la réputation des personnes qui participent au débat public et épuiser leurs ressources financières. Les poursuites-bâillons peuvent ainsi avoir un effet paralysant sur les participants au débat public et contribuent à l'autocensure pour ne pas risquer d'éventuelles procédures judiciaires supplémentaires.

Les poursuites stratégiques altérant le débat public sont souvent engagées par des entités puissantes, tels que des groupes de pression, des entreprises, des personnalités politiques, des organes de l'Etat ou des particuliers ayant un position financière ou politique importante dans le secteur privé ou dans le secteur public. Elles peuvent être engagées à l'encontre de tous les participants au débat public, notamment à l'encontre des journalistes, des médias, des défenseurs de droits, des universitaires, des chercheurs et des artistes.

La directive 2024/1069 prévoit un nombre de garanties procédurales et de mesures correctrices pour assurer la protection des participants au débat public contre les procédures judiciaires altérant le débat public. Elle prévoit notamment que lorsqu'une procédure judiciaire est engagée contre des personnes en raison de leur participation au débat public, ces personnes peuvent demander la fourniture d'une caution par le demandeur en justice, le rejet rapide des demandes en justice manifestement infondées, la condamnation du demandeur aux frais et dépens de l'instance et aux frais de représentation intégraux du défendeur, la réparation des préjudices causés au participant au débat public, ainsi que la sanction du demandeur en justice pour avoir engagé une procédure judiciaire altérant le débat public. La Directive laisse à la juridiction saisie le pouvoir discrétionnaire d'apprécier si l'application des garanties procédurales et des mesures correctives pertinentes est appropriée dans le cadre du litige lui déféré.

La Directive introduit également un motif de refus pour la reconnaissance et l'exécution des décisions de justice rendues dans le cadre de procédures judiciaires altérant le débat public par des juridictions d'Etats non membres de l'Union européenne. Elle prévoit également une compétence pour les juridictions des Etats membres de l'Union européenne pour les actions liées aux poursuites-bâillons engagées dans un Etat non membre de l'Union européenne.

Le Considérant 50 de la directive 2024/1069 précise que la Directive s'entend sans préjudice de la protection offerte par d'autres instruments du droit de l'Union européenne établissant des règles plus favorables aux participants au débat public. La Directive n'a pas vocation de réduire ou de limiter des droits tel que le droit à la liberté d'expression et d'information, ni de porter aucunement atteinte à la protection offerte par la loi du 16 mai 2023 portant transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union. Dans les situations qui relèvent du champ d'application du présent projet de loi et de la loi du 16 mai 2023 précitée, la protection offerte par les deux lois devrait s'appliquer.



## 2. Observations relatives à la transposition de la directive 2024/1069

La Directive ne s'applique qu'aux questions de nature civile ou commerciale ayant une incidence transfrontière. Il est proposé d'étendre l'application des garanties procédurales et des mesures correctrices prévues par la Directive également aux litiges ne présentant pas d'incidence transfrontière, c'est-à-dire aux litiges purement nationaux. Pour cette raison, toute référence à l'incidence transfrontière a été omise du projet de loi. La transposition de l'article 5 de la Directive n'est pas requise eu égard à l'extension du champ d'application du projet de loi aux litiges purement nationaux.

L'article 3 de la directive 2024/1069 ne requiert pas de transposition.

Il est proposé d'exercer l'option prévue à l'article 6, paragraphe 2 de la Directive et d'attribuer aux juridictions saisies le pouvoir d'ordonner d'office des mesures relatives aux garanties procédurales prévues aux chapitres 3 et 4 du présent projet de loi.

Ni la Directive, ni le présent projet de loi ne prévoient de définition de la notion de « demande en justice manifestement infondée ». Il appartient à la juridiction saisie d'apprécier, à l'issue d'un examen approprié, si une demande en justice peut être rejetée comme étant manifestement infondée ou non. Une demande prescrite, une demande pour laquelle la juridiction saisie n'est pas matériellement compétente, une demande qui ne rentre pas dans le taux de compétence *ratione valoris* de la juridiction saisie ou une demande introduite malgré l'existence d'un désistement d'action pourraient constituer des demandes en justice manifestement infondées.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 12 de la directive 2024/1069 ne requiert pas de transposition dans la mesure où il rappelle simplement la règle de l'article 58 du Nouveau Code de procédure civile sur la charge de la preuve.

L'article 13 de la Directive ne requiert pas de transposition dans la mesure où l'article 578 du Nouveau Code de procédure civile dispose que la voie d'appel est ouverte en toutes matières contre les jugements de première instance, à moins que la loi dispose autrement. L'article 8, alinéa 3, du projet de loi précise seulement que la décision qui rejette une demande de rejet rapide ne peut pas être frappée d'appel ou faire l'objet d'un pourvoi en cassation indépendamment de la décision au fond.

En droit jurisprudentiel luxembourgeois, les honoraires d'avocat, en tant que frais non compris dans les dépens, constituent un préjudice réparable et peuvent être remboursés sur base de la responsabilité pour faute des articles 1382 et 1383 du Code civil (Cour de cassation, 9 février 2012, arrêt n° 5/12, n° 2881 du registre). La notion de « frais de procédure » est une notion autonome en droit européen qui englobe les frais de représentation en justice. Pour cette raison, les frais de représentation en justice sont réparables au titre de l'article 10 du projet de loi et non pas au titre de son article 11.



Concernant les sanctions ou autres mesures appropriées tout aussi effectives visées à l'article 15 de la directive 2024/1069, il est proposé d'instaurer une amende civile et de prévoir la condamnation du demandeur à payer des dommages et intérêts.

L'article 19, paragraphe 2, et les articles 20 à 24 de la Directive ne nécessitent pas de transposition.



Projet de loi portant transposition de la Directive (UE) 2024/1069 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public »)

Nous Guillaume, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Vu la Directive (UE) 2024/1069 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public ») ;  
Le Conseil d'Etat entendu ;

Vu l'adoption par la Chambre des Députés ;

Vu la décision de la Chambre des Députés du ... et celle du Conseil d'Etat du ... portant qu'il n'y a pas lieu à second vote ;

Avons ordonné et ordonnons :

## Chapitre 1<sup>er</sup> – Dispositions générales

### Art. 1<sup>er</sup>. Objet

La présente loi prévoit des garanties contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives dans les matières civiles engagées contre des personnes physiques et morales, en raison de leur participation au débat public.

### Art. 2. Champ d'application

La présente loi s'applique aux questions de nature civile ou commerciale et faisant l'objet d'une procédure civile, y compris les procédures en référé, les demandes de mesures conservatoires et les demandes reconventionnelles, quelle que soit la nature de la juridiction.

Elle ne couvre notamment pas les matières fiscales, douanières ou administratives, ni la responsabilité de l'Etat pour des actes ou omissions commis dans l'exercice de la puissance publique.

La présente loi ne s'applique pas aux poursuites pénales ou à l'arbitrage et s'entend sans préjudice du droit de la procédure pénale.

### Art. 3. Définitions

Aux fins de la présente loi, on entend par :



- 1° « débat public » : toute déclaration exprimée ou toute activité menée par une personne physique ou morale dans l'exercice du droit à la liberté d'expression et d'information, à la liberté des arts et des sciences ou à la liberté de réunion et d'association, ainsi que les actions préparatoires, de soutien ou d'assistance qui y sont directement liées, et qui concerne une question d'intérêt public ;
- 2° « question d'intérêt public » : toute question qui touche le public au point qu'il peut légitimement s'y intéresser, dans des domaines tels que :
- a) les droits fondamentaux, la santé publique, la sécurité, l'environnement ou le climat ;
  - b) les activités d'une personne physique ou morale qui est une personnalité publique dans le secteur public ou privé ;
  - c) les questions faisant l'objet d'un examen par un organe législatif, exécutif ou judiciaire, ou toute autre procédure se rapportant à une autorité publique ;
  - d) les allégations de corruption, de fraude, ou de toute autre infraction pénale ou d'infractions administratives en rapport avec ces questions ;
  - e) les activités visant à protéger les valeurs consacrées à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne, y compris la protection des processus démocratiques contre les interférences indues, notamment en luttant contre la désinformation.
- 3° « procédures judiciaires abusives altérant le débat public » : des procédures judiciaires qui ne sont pas engagées en vue de faire véritablement valoir ou d'exercer un droit, mais qui ont pour principale finalité d'empêcher, de restreindre ou de pénaliser le débat public, fréquemment en exploitant un déséquilibre de pouvoir entre les parties, et qui tendent à faire aboutir des demandes en justice infondées. Les indications d'une telle finalité incluent par exemple :
- a) le caractère disproportionné, excessif ou déraisonnable de la demande en justice ou d'une partie de celle-ci, y compris la valeur excessive du litige ;
  - b) l'existence de procédures multiples engagées par le demandeur ou des parties associées concernant des questions similaires ;
  - c) de l'intimidation, du harcèlement ou des menaces de la part du demandeur ou de ses représentants, avant ou pendant la procédure, ainsi que tout comportement semblable du demandeur dans des cas similaires ou concomitants ;
  - d) le recours de mauvaise foi à des manœuvres procédurales, telles que les manœuvres dilatoires, la recherche frauduleuse ou abusive de la juridiction la plus favorable ou le désistement de mauvaise foi d'une affaire à un stade ultérieur de la procédure.

## Chapitre 2 – Règles communes concernant les garanties procédurales

### Art. 4. Demandes de garanties procédurales

Lorsqu'une procédure judiciaire est engagée contre des personnes physiques ou morales en raison de leur participation au débat public, ces personnes peuvent demander :



- 1° une caution comme prévu à l'article 7 ;
- 2° un rejet rapide des demandes en justice manifestement infondées comme prévu au chapitre 3 ;
- 3° des mesures correctrices en réponse aux procédures judiciaires abusives altérant le débat public comme prévu au chapitre 4.

Les mesures relatives aux garanties procédurales prévues aux chapitres 3 et 4 peuvent être ordonnées d'office par la juridiction saisie.

Si le défendeur requiert une ou plusieurs des mesures correctrices visées aux articles 10 à 12, la juridiction saisie fixe la date de l'audience de plaidoiries à une de ses prochaines audiences.

#### Art. 5 Modification ultérieure des demandes en justice

Dans les procédures judiciaires engagées contre les personnes physiques ou morales en raison de leur participation au débat public, toute modification des demandes en justice en cours s'instance par le demandeur, y compris la renonciation à des demandes en justice, ne porte pas atteinte à la possibilité, pour le défendeur, de demander des mesures correctrices prévues au chapitre 4 de la présente loi. Le présent alinéa s'entend sans préjudice de l'article 4, alinéa 2.

En cas de désistement d'instance avant que le lien d'instance ne soit formé ou en cas de désistement d'action, le désistement emporte seulement renonciation par le demandeur à ses demandes en justice et ne met pas fin à l'instance. Le désistement doit être signifié ou notifié au défendeur dans les formes de l'acte introductif d'instance et être déposé au greffe de la juridiction saisie. Le défendeur doit informer la juridiction saisie dans le mois qui suit la notification ou signification du désistement s'il entend demander des mesures correctrices prévues au chapitre 4 de la présente loi. Lorsque le défendeur entend présenter de telles demandes, la juridiction saisie fixe l'audience de plaidoiries à une de ses prochaines audiences. Lorsque le défendeur n'informe pas la juridiction saisie endéans le délai imparti ou lorsqu'il informe la juridiction saisie qu'il n'entend pas demander des mesures correctrices, l'instance prend fin avec effet au jour de la notification ou de la signification du désistement et le désistement emporte soumission du demandeur de payer les frais et les dépens de l'instance éteinte.

#### Art. 6. Soutien au défendeur dans le cadre des procédures judiciaires et amicus curiae

Dans le cadre des procédures judiciaires engagées contre les personnes physiques ou morales en raison de leur participation au débat public, la juridiction saisie peut accepter que des associations, des organisations, des syndicats et d'autres entités qui ont un intérêt légitime à assurer la protection ou la promotion des droits des personnes participant au débat public puissent soutenir le défendeur, avec son accord, ou fournir des informations dans le cadre du litige.

La juridiction saisie peut inviter toute personne dont la compétence ou les connaissances sont de nature à l'éclairer utilement sur la solution à donner à un litige à produire des observations.

#### Art. 7. Caution judiciaire



Dans le cadre des procédures judiciaires engagées contre les personnes physiques ou morales en raison de leur participation au débat public, la juridiction saisie peut ordonner, si le défendeur le requiert, sans préjudice du droit d'accès à la justice, que le demandeur est tenu de fournir caution de payer les frais et les dépens estimés de l'instance, les frais de représentation en justice estimés du défendeur, ainsi que d'éventuels dommages et intérêts auxquels le défendeur peut être condamné.

La caution peut être exigée, même pour la première fois, en cause d'appel.

Si le défendeur requiert la fourniture d'une caution par le demandeur, la juridiction saisie fixe la date de l'audience de plaidoiries à une audience endéans un délai de six semaines à compter du jour de la présentation de la demande par le défendeur.

Le jugement, qui ordonne la caution, fixe la somme jusqu'à concurrence de laquelle elle est fournie et ne peut être frappé d'appel indépendamment du jugement sur le fond.

Au cours de l'instance, à la demande du défendeur, la juridiction saisie peut modifier l'importance de la somme.

L'instance est suspendue aussi longtemps que la caution n'a pas été fournie par le demandeur.

Le jugement qui ordonne la caution doit être signifié ou notifié au demandeur dans les formes de l'acte introductif d'instance. La caution doit être fournie endéans les six mois de la notification ou de la signification du jugement qui a ordonné la caution. A défaut, les prétentions du demandeur sont rejetées d'office et la juridiction saisie peut condamner le demandeur aux mesures correctrices prévues aux articles 10 à 12.

### Chapitre 3 – Rejet rapide des demandes en justice manifestement infondées

#### Art. 8. Rejet rapide

La juridiction saisie peut rejeter les demandes en justice altérant le débat public comme étant manifestement infondées à l'issue d'un examen approprié.

Si le rejet rapide est demandé par le défendeur, la juridiction saisie fixe la date de l'audience de plaidoiries à une audience endéans un délai de six semaines à compter du jour de la présentation de la demande par le défendeur. La juridiction saisie qui entend ordonner d'office le rejet des demandes en justice manifestement infondées fixe la date de l'audience de plaidoiries à une de ses prochaines audiences.

La décision qui rejette la demande de rejet rapide ne peut être frappée d'appel ou de pourvoi en cassation indépendamment du jugement sur le fond.

#### Art. 9. Charge de la preuve





Si le rejet rapide est demandé par le défendeur ou si la juridiction saisie entend ordonner d'office le rejet des demandes manifestement infondées, il incombe au demandeur de prouver que ses demandes ne sont pas manifestement infondées.

#### Chapitre 4 – Mesures correctrices en réponse aux procédures judiciaires abusives altérant le débat public

##### Art. 10. Allocation des frais

Le demandeur qui a engagé une procédure judiciaire abusive altérant le débat public peut être condamné à payer les frais et les dépens de l'instance et l'intégralité des frais de représentation en justice du défendeur, à moins que ces frais de représentation ne soient excessifs.

##### Art. 11. Dommages et intérêts

Le demandeur qui a engagé une procédure judiciaire abusive altérant le débat public peut être condamné à payer des dommages et intérêts.

##### Art. 12. Amende civile

Le demandeur qui a engagé une procédure judiciaire abusive altérant le débat public peut être condamné à une amende civile d'un maximum de 15 000 euros, sans préjudice des dommages et intérêts qui peuvent être réclamés par le défendeur.

#### Chapitre 5 – Protection contre les décisions rendues dans un pays tiers

##### Art. 13. Motifs de refus de la reconnaissance et de l'exécution d'une décision étrangère

La reconnaissance et l'exécution d'une décision rendue dans un Etat non membre de l'Union européenne dans le cadre d'une procédure judiciaire abusive altérant le débat public engagée contre une personne physique ou morale domiciliée dans un Etat membre de l'Union européenne sont refusées pour être manifestement contraire à l'ordre public si la procédure est considérée comme manifestement infondée ou abusive en vertu du droit luxembourgeois.

##### Art. 14. Compétence pour les actions liées aux procédures engagées dans un Etat non membre de l'Union européenne

Lorsqu'une procédure judiciaire abusive altérant le débat public a été engagée par un demandeur domicilié en dehors de l'Union européenne devant une juridiction d'un Etat non membre de l'Union européenne contre une personne physique ou morale domiciliée dans un Etat membre de l'Union européenne, cette personne peut demander réparation de tous dommages et frais liés à la procédure devant la juridiction de l'Etat non membre de l'Union européenne devant les juridictions luxembourgeoises si elle est domiciliée au Luxembourg.



L'instance est suspendue tant que la procédure est pendante dans l'Etat non membre de l'Union européenne.

## Chapitre 5 – Dispositions finales

### Art. 15. Relations avec les conventions et accords bilatéraux et multilatéraux

La présente loi n'a pas d'incidence sur l'application des conventions et accords bilatéraux et multilatéraux conclus entre un Etat non membre de l'Union européenne et l'Union européenne ou le Grand-Duché de Luxembourg avant le 6 mai 2024.

### Art. 16. Informations et transparence

Les informations relatives aux garanties procédurales et aux mesures correctrices prévues par la présente loi ainsi qu'aux mesures de soutien existantes sont publiées sur le site internet du ministère de la Justice.

Les décisions de justice rendues par la cour constitutionnelle, la cour de cassation et la cour d'appel en application de la présente loi sont anonymisées et publiées sur le site internet des autorités judiciaires.



## Commentaire des articles

### *Ad Art. 1<sup>er</sup>. Objet*

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi transpose l'article 1<sup>er</sup> de la directive 2024/1069 et définit l'objet de la loi. Les garanties prévues par la présente loi s'appliquent à toute personne physique ou morale contre laquelle des demandes judiciaires manifestement infondées ou procédures judiciaires abusives sont engagées en raison de leur participation au débat public. Elle s'adresse non seulement aux personnes qui participent directement au débat public, mais également aux personnes qui participent indirectement au débat public.

A cette fin, la définition de la notion de « débat public » prévue à l'article 3, point 1°, du projet de loi précise que les actes préparatoires, de soutien ou d'assistance directement liées à l'exercice d'une des libertés visées par la même définition et qui concernent une question d'intérêt public font partie du débat public.

Les garanties prévues par la présente loi s'appliquent en conséquence également aux personnes physiques ou morales qui, à titre professionnel ou personnel, soutiennent ou assistent une autre personne ou lui fournissent des biens ou des services à des fins directement liées au débat public sur une question d'intérêt public, tels que les avocats, les membres de la famille, les fournisseurs d'accès à l'internet, les maisons d'édition ou les imprimeries, qui font l'objet de poursuites judiciaires pour avoir soutenu, assisté ou fourni des biens ou services aux personnes ayant participé directement au débat public.

### *Ad Art. 2. Champ d'application*

L'article 2 définit le champ d'application du projet de loi et transpose l'article 2 de la Directive. Seules les demandes en justice de nature civile ou commerciale sont visées par la présente loi, sous conditions qu'elles sont soumises à une procédure civile. Les demandes de nature civile qui sont présentées dans le cadre d'un litige régi partiellement ou intégralement par une procédure pénale ne tombent pas dans le champ d'application de la présente loi. Il s'ensuit que la présente loi n'est pas applicable aux procès pénaux, notamment aux demandes en réparation d'un préjudice causé par une atteinte portée à l'honneur ou à la considération des personnes.

Sont également exclues du champ d'application de la présente loi les demandes civiles et commerciales fondées sur la responsabilité de l'Etat pour des actes ou omissions commis dans l'exercice de la puissance publique, les matières fiscales, douanières, administratives et l'arbitrage.

### *Ad Article 3. Définitions*

L'article 3 reprend les définitions prévues à l'article 4 de la directive 2024/1069.



Le point 1° définit la notion de « débat public ». Le considérant 22 de la Directive précise que la création, l'exposition, la publicité ou toute autre promotion de communications, publications ou œuvres journalistiques, politiques, scientifiques, universitaires, artistiques ou satiriques et les activités de commercialisation font parties des déclarations exprimées ou activités menées visées par la définition.

Le débat public comprend également des activités liées à l'exercice du droit à la liberté académique et artistique, à la liberté de réunion et d'association, comme l'organisation d'activités de lobbying, de manifestations et de protestations ou la participation à de telles activités, ou des activités résultant de l'exercice du droit à une bonne administration et du droit à un recours effectif, telles que les recours devant une juridiction ou un organe administratif et la participation à des audiences publiques.

La notion de débat public inclut également les actions préparatoires, de soutien ou d'assistance qui ont un lien direct et inhérent avec la déclaration ou l'activité de participation au débat public. Ces actions ont directement trait à un acte de participation au débat public spécifique ou sont fondées sur un lien contractuel entre la cible réelle d'une poursuite-bâillon et la personne qui mène l'action préparatoire, de soutien ou d'assistance. A titre d'exemple, l'engagement d'une action à l'encontre, non d'un journaliste ou d'un défenseur des droits de l'homme, mais à l'encontre de la plateforme internet sur laquelle ceux-ci publient leurs travaux ou à l'encontre de l'entreprise qui imprime un texte ou à l'encontre d'un commerce qui vend le texte peut être un moyen efficace de limiter la participation au débat public, puisque, sans ces services, les opinions ne peuvent être rendues publiques et ne peuvent donc influencer le débat public.

La notion de débat public couvre également d'autres activités destinées à informer ou à influencer l'opinion publique ou à favoriser la prise d'actions par le public, notamment les activités menées par des entités privées ou publiques concernant une question d'intérêt public, telles que l'organisation de recherches, d'enquêtes, de campagnes ou d'autres actions collectives, ou la participation à de telles activités.

Le point 2° de l'article 3 définit la notion de « question d'intérêt public ». Les questions relatives à la jouissance des droits fondamentaux incluent notamment l'égalité de genre, la protection contre la violence à caractère sexiste, la non-discrimination, la protection de l'État de droit, ainsi que la liberté et le pluralisme des médias. La notion de question d'intérêt public englobe également la qualité, la sécurité ou d'autres aspects pertinents des biens, des produits ou des services lorsque ces questions concernent la santé publique, la sécurité, l'environnement, le climat ou les droits des consommateurs et les droits des travailleurs. Le considérant 23 précise qu'un litige purement individuel entre un consommateur et un fabricant ou un prestataire de services concernant un bien, un produit ou un service ne devrait être couvert par la notion que lorsque l'affaire présente un élément d'intérêt public, par exemple lorsqu'elle concerne un produit ou un service qui ne respecte pas les normes environnementales ou de sécurité.

Les activités d'une personne physique qui est une personnalité publique dans le secteur public ou privé ne font pas partie des questions d'intérêt public lorsque le seul but d'une déclaration ou d'une



activité concernant une telle personne est de satisfaire la curiosité du public à l'égard des détails de la vie privée de cette personne.

Les questions examinées par un organe législatif, exécutif ou judiciaire ou dans le cadre de toute autre procédure se rapportant à une autorité publique peuvent être des questions d'intérêt public.

Les allégations de corruption, de fraude, de détournement de fonds, de blanchiment de capitaux, d'extorsion, de coercition, de harcèlement sexuel et de violence à caractère sexiste, ou de toute autre forme d'intimidation et de criminalité, y compris la criminalité financière et la criminalité environnementale, sont considérées comme des questions d'intérêt public.

Les activités visant à protéger les valeurs consacrées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne, le principe de non-ingérence dans les processus démocratiques, et le fait de fournir ou faciliter l'accès du public à l'information en vue de lutter contre la désinformation, y compris la protection des processus démocratiques contre les ingérences indues, sont également considérés comme des questions d'intérêt public.

Le point 3° de l'article 3 définit la notion de « procédures judiciaires abusives altérant le débat public ».

Les procédures judiciaires abusives altérant le débat public impliquent généralement des manœuvres judiciaires déployées par la partie demanderesse et utilisées de mauvaise foi, telles que des manœuvres relatives au choix de la juridiction, la présentation d'une ou plusieurs demandes en justice totalement ou partiellement infondées, l'introduction de demandes en justice excessives, le recours à des manœuvres procédurales dilatoires ou la décision de se désister d'une affaire à un stade ultérieur de la procédure, l'ouverture de procédures multiples sur des questions similaires, et des manœuvres visant à occasionner des frais disproportionnés pour le défendeur.

Le comportement passé du demandeur et, en particulier, les antécédents d'intimidation juridique devraient également être pris en considération pour déterminer si la procédure judiciaire présente un caractère abusif. Ces manœuvres judiciaires, qui vont souvent de pair avec différentes formes d'intimidation, de harcèlement ou de menaces avant ou pendant la procédure, sont utilisées par le demandeur à des fins autres que l'accès à la justice pour l'exercice d'un véritable droit et visent à exercer un effet paralysant sur le débat public.

#### *Ad Art. 4. Demandes de garanties procédurales*

L'article 4 du projet de loi transpose les articles 6 et 7, paragraphe 2, de la directive 2024/1069.

L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 4 du projet de loi indique les garanties procédurales que le défendeur peut solliciter lorsqu'une procédure judiciaire est engagée à son encontre en raison de sa participation au débat public. L'appréciation si l'application au litige d'une ou de plusieurs des garanties procédurales prévues à l'article 4 est appropriée relève de l'appréciation souveraine des juges.



Il est proposé de permettre à la juridiction saisie d'ordonner d'office une plusieurs des garanties procédurales prévues aux chapitres 3 et 4 du présent projet de loi.

*Ad Art. 5. Modification ultérieure des demandes en justice ou actes de procédure*

L'article 5 du projet de loi transpose l'article 8 de la Directive.

Dans certaines procédures judiciaires altérant le débat public, les demandeurs se désistent unilatéralement de l'instance avant que le lien d'instance ne soit formé ou de l'action ou modifient délibérément les demandes en justice ou des actes de procédure en cours d'instance afin d'échapper à la qualification de procédure abusive et d'éviter ainsi une condamnation aux frais de procédure, y compris les frais de représentation du défendeur, ou afin d'amener la juridiction saisie à se déclarer incompétent de connaître du litige, alors que la valeur du litige en son dernier état ne rentre pas dans le taux de compétence *ratione valoris* de la juridiction saisie.

Aux vœux de la Directive, il est essentiel d'éviter que de tels manœuvres procéduraux puissent priver le défendeur de la possibilité de solliciter des mesures correctrices prévues au chapitre 4 du présent projet de loi dans le cadre du litige engagé.

L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 5 du projet de loi précise à cette fin que la modification des demandes en justice en cours d'instance ne prive pas le défendeur de sa faculté de demander une ou plusieurs des mesures correctrices prévues au chapitre 4 du projet de loi.

L'article 8 de la Directive précise que le retrait des demandes en justice est compris dans la notion de modification ultérieure des demandes en justice ou des actes de procédure. Le retrait de l'ensemble des demandes en justice équivaut en droit luxembourgeois à un désistement d'instance ou à un désistement d'action. Etant donné que le désistement d'action ne requiert pas l'assentiment du défendeur et que l'assentiment du défendeur n'est pas non plus requis en cas de désistement d'instance avant que des demandes reconventionnelles ont été présentées par le défendeur, il est nécessaire de prévoir pour ces deux cas de figure un régime dérogatoire au droit commun. Ainsi, il est proposé que le désistement d'instance avant que le lien d'instance ne soit formé et le désistement d'action n'entraînent pas immédiatement la fin de l'instance afin de permettre à la juridiction saisie d'ordonner, sur demande du défendeur, une ou plusieurs des mesures correctrices prévues aux articles 10 à 12. Pour ne pas vider le désistement de la volonté du demandeur d'abandonner ses prétentions, il est proposé que le désistement emporte renonciation par le demandeur à ses demandes en justice. Etant donné qu'il est explicitement prévu que cette renonciation ne met pas immédiatement fin à l'instance, il est nécessaire de préciser également dans quels délais et sous quelles conditions, il est mis fin à l'instance. Afin d'éviter que cette situation, dans laquelle le procès continue à exister malgré l'absence de demandes de part et d'autre, perdure, il est proposé que le défendeur doit informer la juridiction saisie endéans le mois de la notification ou signification de l'acte de désistement s'il entend demander des mesures correctrices. Si le défendeur entend présenter de telles demandes, l'affaire est fixée pour plaidoiries à une des prochaines audiences de la juridiction saisie. Si le défendeur n'informe pas la juridiction dans le délai imparti ou s'il l'informe qu'il ne souhaite



pas présenter de telles demandes, l'instance prend fin avec effet rétroactif à la date du désistement et le demandeur doit supporter les frais et les dépens de l'instance.

#### *Ad Art. 6. Soutien au défendeur dans le cadre des procédures judiciaires et amicus curiae*

L'article 6 du projet de loi transpose l'article 9 de la directive 2024/1069.

Les associations, organisations, syndicats et autres entités qui ont un intérêt légitime à préserver ou à promouvoir les droits des personnes participant au débat public doivent pouvoir soutenir le défendeur, avec son accord, dans les procédures judiciaires afférentes au débat public.

Ce soutien peut par exemple prendre la forme d'une fourniture d'informations pertinentes pour l'affaire et contribuer ainsi à faire déterminer par la juridiction saisie si une procédure est abusive ou si une demande est manifestement infondée.

Le soutien au défendeur ne porte pas préjudice au droit du défendeur d'être représenté en justice.

L'alinéa 2 prévoit que la juridiction saisie peut elle-même inviter toute personne dont la compétence ou les connaissances sont de nature à l'éclairer utilement sur la solution à donner à un litige à produire des observations. Il s'agit d'un libellé inspiré par l'article L431-3-1 du Code de l'organisation judiciaire français sur l'*amicus curiae*.

#### *Ad Art. 7. Caution judiciaire*

L'article 7 du projet de loi transpose partiellement l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, et entièrement l'article 10 de la directive 2024/1069.

Cet article prévoit que la fourniture d'une caution par le demandeur peut être ordonnée sur demande du défendeur. Elle peut également être exigée des personnes physiques ou morales visées à l'article 257, paragraphe 2, du Nouveau Code de procédure civile, sous réserve de l'article 15 du présent projet de loi.

L'ordonnancement de la caution ne doit pas porter préjudice au droit d'accès, c'est-à-dire le montant de la caution doit être proportionné et ne pas excessif afin de ne pas constituer une entrave à la justice.

La caution couvre les frais et les dépens estimés de l'instance, les frais de représentation en justice estimés du défendeur, ainsi que d'éventuels dommages et intérêts auxquels le défendeur peut être condamné.

La caution peut être requise en tout état de cause, également pour la première fois en instance d'appel.



L'alinéa 3, première phrase, transpose partiellement l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Directive en ce qu'il prévoit que l'affaire doit être fixée pour plaidoiries endéans un délai de six semaines lorsqu'une demande de fourniture de caution est présentée par le défendeur.

Les alinéas 6 et 7 précisent le sort de l'instance après que la caution a été ordonnée. Le jugement qui ordonne la caution doit être signifié ou notifié au défendeur dans les formes de l'acte introductif d'instance. L'alinéa 6 consacre le principe suivant lequel l'instance est suspendue aussi longtemps que la caution n'a pas été fournie par le demandeur. Etant donné qu'il y a dans les poursuites stratégiques altérant le débat public un risque inhérent que le demandeur refuse de fournir la caution, il est nécessaire de mettre en place un régime qui permet de mettre fin à l'instance bien avant la péremption d'instance. Pour cette raison, la non-fourniture de la caution endéans un délai de 6 mois entraîne le rejet d'office des prétentions du demandeur. Le défendeur conserve dans ce cas d'espèce la possibilité de requérir des mesures correctrices.

#### *Ad Art. 8. Rejet rapide*

L'article 8 du projet de loi transpose partiellement l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, et entièrement l'article 11 de la Directive.

Ni la Directive, ni le présent projet de loi ne prévoient de définition de la notion de « demande en justice manifestement infondée ». Il appartient à la juridiction saisie d'apprécier, à l'issue d'un examen approprié, si une demande en justice peut être rejetée comme étant manifestement infondée ou non. Une demande prescrite, une demande pour laquelle la juridiction saisie n'est pas matériellement compétente, une demande qui ne rentre pas dans le taux de compétence *ratione valoris* de la juridiction saisie ou une demande introduite malgré l'existence d'un désistement d'action pourraient constituer des demandes en justice manifestement infondées.

L'alinéa 2 transpose partiellement l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, en ce qui concerne le traitement accéléré des demandes de rejet rapide présentées par le défendeur.

L'alinéa 3 précise que la demande de rejet rapide ne peut être frappée d'appel ou de pourvoi en cassation indépendamment du jugement sur le fond. Le libellé employé diverge du libellé prévu à l'article 580 du Nouveau Code de procédure civile en ce qu'il ne prévoit pas la possibilité d'introduire une requête en autorisation d'appel tel que prévu à l'article 580-1 du Nouveau Code de procédure civile.

#### *Ad Art. 9. Charge de la preuve*

L'article 9 du projet de loi transpose l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2024/1069.

Il opère un inversement de la charge de la preuve lorsque le défendeur demande le rejet rapide d'une demande en justice ou lorsque la juridiction envisage de l'ordonner d'office. En vertu de cet article, il





incombe au demandeur de prouver de prouver que ses demandes ne sont pas manifestement infondées.

#### *Ad Art. 10. Allocation des frais*

L'article 10 transpose l'article 14 de la Directive.

Lorsque la juridiction saisie arrive à la conclusion que la procédure engagée est une procédure judiciaire abusive altérant le débat public, elle peut condamner, d'office ou à la demande du défendeur, le demandeur à payer frais et les dépens de l'instance et l'intégralité des frais de représentation en justice du défendeur, à moins que ces frais ne soient excessifs.

En droit jurisprudentiel luxembourgeois, les honoraires d'avocat, en tant que frais non compris dans les dépens, constituent un préjudice réparable et peuvent être remboursés sur base de la responsabilité pour faute des articles 1382 et 1383 du Code civil (Cour de cassation, 9 février 2012, arrêt n° 5/12, n° 2881 du registre). La notion de frais de procédure est une notion autonome en droit européen qui englobe les frais de représentation en justice. Pour cette raison, les frais de représentation en justice sont réparables au titre de l'article 10 du projet de loi et non pas au titre de l'article 11.

Les frais de représentation peuvent être excessifs lorsque des honoraires disproportionnés ont été convenus.

#### *Ad Art. 11. Dommages et intérêts*

L'article 11 du projet de loi transpose partiellement l'article 15 de la directive 2024/1069.

L'article 15 de la Directive prévoit que les juridictions puissent infliger des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives ou imposer des mesures appropriées tout aussi effectives, tels que le versement de dommages et intérêts.

L'article 11 du projet de loi permet explicitement à la juridiction saisie de condamner, d'office ou à la demande du défendeur, le demandeur au paiement de dommages et intérêts.

#### *Ad Art. 12. Amende civile*

L'article 12 du projet de loi transpose partiellement l'article 15 de la directive 2024/1069.

L'article 15 de la Directive prévoit que les juridictions puissent infliger des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

Il est créé une amende civile dont le libellé est inspiré de l'article 32-1 du Code de procédure civile français et adapté aux procédures judiciaires abusives altérant le débat public.



Dans la détermination du quantum de l'amende, la juridiction devrait tenir compte de la nature de l'abus identifié, du nombre des éléments recensés indiquant l'abus identifié, de la situation économique du demandeur et de l'effet néfaste ou paralysant que cette procédure a eu sur le débat public.

Ad Art. 13. Motifs de refus de la reconnaissance et de l'exécution d'une décision étrangère

L'article 13 du projet de loi transpose l'article 16 de la Directive.

Les poursuites-bâillons engagées dans des Etats non membres de l'Union européenne peuvent donner lieu à des dommages et intérêts excessifs imposés à des personnes participant au débat public. Les procédures judiciaires engagées dans des Etats non membres de l'Union européenne sont plus complexes et plus coûteuses pour les cibles de poursuites-bâillons. Afin de protéger la démocratie et le droit à la liberté d'expression et d'information dans l'Union européenne et afin d'éviter que l'efficacité des garanties prévues par la présente loi ne soit compromise par des procédures judiciaires engagées dans des juridictions d'Etats non membres de l'Union européenne, la reconnaissance et l'exécution des décisions rendues dans un Etat non membre de l'Union européenne dans le cadre de procédures judiciaires altérant le débat public sont refusées pour être manifestement contraire à l'ordre public si la procédure est considérée comme manifestement infondée ou abusive en vertu du droit luxembourgeois.

Ad Art. 14. Compétence pour les actions liées aux procédures engagées dans un Etat non membre de l'Union européenne

L'article 14 du projet de loi transpose l'article 17 de la directive 2024/1069 et crée un nouveau chef de compétence spécial afin d'assurer que les cibles des poursuites-bâillons domiciliées dans l'Union disposent d'un recours efficace dans l'Union européenne contre des procédures judiciaires abusives altérant le débat public engagées devant une juridiction d'un Etat non membre de l'Union européenne par un demandeur domicilié en dehors de l'Union européenne.

L'instance engagée devant une juridiction luxembourgeoise est suspendue tant que la procédure judiciaire abusive altérant le débat public est pendante dans l'Etat non membre de l'Union européenne.

Ce chef de compétence spécial permet aux cibles de poursuites-bâillons domiciliées dans l'Union européenne de demander, devant les juridictions de leur domicile, réparation de tous dommages et frais exposés en lien avec la procédure devant la juridiction de l'Etat non membre de l'Union européenne. Ce chef de compétence spécial vise à décourager les poursuites-bâillons engagées devant une juridiction d'un Etat non membre de l'Union européenne contre des personnes domiciliées dans l'Union européenne.

Ad Art. 15. Relations avec les conventions et accords bilatéraux et multilatéraux



La présente loi n'a pas d'incidence sur l'application des conventions et accords bilatéraux et multilatéraux conclus entre un Etat non membre de l'Union européenne et l'Union européenne ou le Grand-Duché de Luxembourg avant le 6 mai 2024, y compris la Convention du 30 octobre 2007 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (dite Convention de Lugano de 2007).

#### Ad Art. 16. Informations et transparence

Cet article n'appelle pas de commentaires particuliers.



## Fiche financière

Le projet de loi sous examen ne comporte pas de dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget de l'Etat.



Tableau de correspondance

<i>Directive (UE) 2024/1069</i>	<i>Projet de loi</i>
<i>Article 1<sup>er</sup></i>	
Article 1 <sup>er</sup>	Article 1 <sup>er</sup>
<i>Article 2</i>	
Article 2, première phrase	Article 2, alinéa 1 <sup>er</sup>
Article 2, deuxième phrase	Article 2, alinéa 2
Article 2, troisième phrase	Article 2, alinéa 3
<i>Article 3</i>	
Article 3	Non transposable
<i>Article 4</i>	
Article 4, point 1)	Article 3, point 1°
Article 4, point 2), lettre a)	Article 3, point 2°, lettre a)
Article 4, point 2), lettre b)	Article 3, point 2°, lettre b)
Article 4, point 2), lettre c)	Article 3, point 2°, lettre c)
Article 4, point 2), lettre d)	Article 3, point 2°, lettre d)
Article 4, point 2), lettre e)	Article 3, point 2°, lettre e)
Article 4, point 3), première phrase	Article 3, point 3°, première phrase
Article 4, point 3), lettre a)	Article 3, point 3°, lettre a)
Article 4, point 3), lettre b)	Article 3, point 3°, lettre b)
Article 4, point 3), lettre c)	Article 3, point 3°, lettre c)
Article 4, point 3), lettre d)	Article 2, point 3°, lettre d)
<i>Article 5</i>	
Article 5	Option exercée d'étendre le champ d'application aux litiges purement nationaux. Non transposable en cas d'exercice de cette option.
<i>Article 6</i>	
Article 6, paragraphe 1 <sup>er</sup> , première phrase	Article 4, alinéa 1 <sup>er</sup> , première phrase
Article 6, paragraphe 1 <sup>er</sup> , lettre a)	Article 4, alinéa 1 <sup>er</sup> , point 1°
Article 6, paragraphe 1 <sup>er</sup> , lettre b)	Article 4, alinéa 1 <sup>er</sup> , point 2°
Article 6, paragraphe 1 <sup>er</sup> , lettre c)	Article 4, alinéa 1 <sup>er</sup> , point 3°
Article 6, paragraphe 2	Option exercée. Article 4, alinéa 2
<i>Article 7</i>	
Article 7, paragraphe 1 <sup>er</sup>	Article 7, alinéa 3, et Article 8, alinéa 2
Article 7, paragraphe 2	Article 4, alinéa 3
<i>Article 8</i>	
Article 8, alinéa 1 <sup>er</sup>	Article 5, alinéa 1 <sup>er</sup>
Article 8, alinéa 2	Article 5, alinéa 2
<i>Article 9</i>	
Article 9	Article 6, alinéa 1 <sup>er</sup>



<i>Article 10</i>	
Article 10	Article 7
<i>Article 11</i>	
Article 11	Article 8, alinéa 1 <sup>er</sup>
<i>Article 12</i>	
Article 12, paragraphe 1 <sup>er</sup>	Non transposable
Article 12, paragraphe 2	Article 9
<i>Article 13</i>	
Article 13	Article 578 du Nouveau Code de procédure civile
<i>Article 14</i>	
Article 14, paragraphe 1 <sup>er</sup>	Article 10
Article 14, paragraphe 2	Non applicable
<i>Article 15</i>	
Article 15	Article 11 et Article 12
<i>Article 16</i>	
Article 16	Article 13
<i>Article 17</i>	
Article 17, paragraphe 1 <sup>er</sup>	Article 14, alinéa 1 <sup>er</sup>
Article 17, paragraphe 2	Option exercée. Article 15, alinéa 2
<i>Article 18</i>	
Article 18	Article 15
<i>Article 19</i>	
Article 19, paragraphe 1 <sup>er</sup>	Article 16, alinéa 1 <sup>er</sup>
Article 19, paragraphe 2	Non transposable
Article 19, paragraphe 3	Article 16, alinéa 2
<i>Article 20</i>	
Article 20	Non transposable
<i>Article 21</i>	
Article 21	Non transposable
<i>Article 22</i>	
Article 22	Non transposable
<i>Article 23</i>	
Article 23	Non transposable
<i>Article 24</i>	
Article 24	Non transposable



2024/1069

16.4.2024

**DIRECTIVE (UE) 2024/1069 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**du 11 avril 2024**

**sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives («poursuites stratégiques altérant le débat public»)**

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 81, paragraphe 2, point f),

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'avis du Comité économique et social européen <sup>(1)</sup>,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire <sup>(2)</sup>,

considérant ce qui suit:

- (1) L'Union s'est donné pour objectif de maintenir et de développer un espace de liberté, de sécurité et de justice au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes. Pour mettre en place cet espace, l'Union doit adopter, entre autres, des mesures relatives à la coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière et qui sont nécessaires en vue de l'élimination des obstacles au bon déroulement des procédures civiles. Cet objectif devrait être poursuivi, au besoin, en favorisant la compatibilité des règles de procédure civile applicables dans les États membres.
- (2) L'article 2 du traité sur l'Union européenne dispose que l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités.
- (3) L'article 10, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne dispose que tout citoyen de l'Union a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après dénommée «charte») prévoit notamment le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit à la protection des données à caractère personnel, le droit à la liberté d'expression et d'information, qui comprend le respect de la liberté et du pluralisme des médias, le droit à la liberté de réunion et d'association et le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial.
- (4) Le droit à la liberté d'expression et d'information institué par l'article 11 de la charte comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. Il est nécessaire de donner à l'article 11 de la charte le sens et la portée de l'article 10 correspondant de la convention européenne des droits de l'homme sur le droit à la liberté d'expression, tel qu'il est interprété par la Cour européenne des droits de l'homme.
- (5) Dans sa résolution du 11 novembre 2021 sur le renforcement de la démocratie ainsi que de la liberté et du pluralisme des médias dans l'Union, le Parlement européen a invité la Commission à proposer un ensemble d'instruments juridiques contraignants et non contraignants pour faire face au nombre croissant de poursuites stratégiques altérant le débat public ou «poursuites-bâillons» concernant les journalistes, les organisations non gouvernementales (ONG), les universitaires et la société civile dans l'Union. Le Parlement a fait part de la nécessité de mesures législatives dans les domaines de la procédure civile et de la procédure pénale, telles qu'un mécanisme de rejet rapide pour les poursuites abusives au civil, le droit au remboursement intégral des dépens exposés par le défendeur et le droit à réparation du préjudice subi. La résolution du 11 novembre 2021 comprenait également un appel en faveur d'une formation appropriée des juges et des praticiens du droit en ce qui concerne les poursuites-bâillons, un fonds spécifique destiné à apporter un soutien financier aux victimes de poursuites-bâillons et un registre, accessible au public, recensant les décisions de justice en la matière. En outre, le Parlement a demandé la révision du règlement (UE) n° 1215/2012 du Parlement européen et du Conseil <sup>(3)</sup> et du règlement (CE) n° 864/2007 du Parlement européen et du Conseil <sup>(4)</sup> afin de prévenir le «tourisme de la diffamation» ou la «recherche opportuniste de juridiction».

<sup>(1)</sup> JO C 75 du 28.2.2023, p. 143.

<sup>(2)</sup> Position du Parlement européen du 27 février 2024 (non encore parue au Journal officiel) et décision du Conseil du 19 mars 2024.

<sup>(3)</sup> Règlement (UE) n° 1215/2012 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2012 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (JO L 351 du 20.12.2012, p. 1).

<sup>(4)</sup> Règlement (CE) n° 864/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 sur la loi applicable aux obligations non contractuelles (Rome II) (JO L 199 du 31.7.2007, p. 40).

- (6) L'objectif de la présente directive est d'éliminer les obstacles au bon déroulement des procédures civiles, tout en assurant la protection des personnes physiques et morales qui participent au débat public sur des questions d'intérêt public, y compris les journalistes, les éditeurs, les organisations de médias, les lanceurs d'alerte et les défenseurs des droits de l'homme, ainsi que des organisations de la société civile, des ONG, des syndicats, des artistes, des chercheurs et des universitaires, contre les procédures judiciaires qui sont engagées à leur encontre en vue de les dissuader de participer au débat public.
- (7) Le droit à la liberté d'expression est un droit fondamental qui doit s'exercer avec un sens du devoir et de la responsabilité, en prenant en considération le droit fondamental des citoyens à disposer d'une information impartiale, ainsi que le respect du droit fondamental à protéger sa réputation, la protection des données à caractère personnel et de la vie privée. En cas de conflit entre ces droits, toutes les parties doivent avoir accès à des tribunaux dans le respect du principe du procès équitable. À cette fin, la présente directive devrait laisser à la juridiction saisie le pouvoir discrétionnaire lui permettant d'apprécier si l'application des garanties pertinentes est appropriée dans le cas d'espèce. Lorsqu'elle exerce ce pouvoir discrétionnaire, la juridiction ne devrait pas appliquer les garanties pertinentes, par exemple lorsque la participation au débat public ne se fait pas de bonne foi dans des cas où, par l'acte de participation au débat public, le défendeur a diffusé de la désinformation ou a formulé des allégations qui sont forgées de toutes pièces afin de nuire à la réputation du requérant.
- (8) Les journalistes jouent un rôle important dans la facilitation du débat public et dans la communication et la réception d'informations, d'opinions et d'idées. Ils devraient être en mesure d'exercer leurs activités de manière effective et sans crainte afin que les citoyens aient accès à une pluralité de points de vue dans les démocraties européennes. Le journalisme indépendant, professionnel et responsable, ainsi que l'accès à l'information pluraliste, sont des piliers essentiels de la démocratie. Il est essentiel que les journalistes disposent de l'espace nécessaire pour contribuer à un débat ouvert, libre et équitable et pour lutter contre la désinformation, la manipulation de l'information et l'ingérence, conformément à la déontologie journalistique, et qu'ils bénéficient d'une protection lorsqu'ils agissent de bonne foi.
- (9) La présente directive ne définit pas le terme «journaliste», puisqu'elle a pour objet de protéger toute personne physique ou morale qui participe au débat public. Toutefois, il convient de souligner que le journalisme est exercé par des personnes de tous horizons, y compris des reporters, des analystes, des éditorialistes et des blogueurs, ainsi que d'autres personnes qui publient elles-mêmes le produit de leur travail, sous forme imprimée, sur internet ou d'une autre manière.
- (10) En particulier, les journalistes d'investigation et les organisations de médias jouent un rôle de premier plan dans la mise au jour de la criminalité organisée, des abus de pouvoir, de la corruption, des violations des droits fondamentaux et de l'extrémisme, ainsi que dans la lutte contre ces phénomènes. Leur travail comporte des risques particulièrement élevés et ils font de plus en plus souvent l'objet d'agressions, de meurtres et de menaces, ainsi que d'intimidations et de harcèlement. Un système solide de garanties et de protection est requis pour permettre aux journalistes d'investigation de remplir leur rôle crucial de «sentinelles» sur les questions d'intérêt public, sans craindre de sanctions pour avoir recherché la vérité et informé le public.
- (11) Les défenseurs des droits de l'homme devraient pouvoir participer activement à la vie publique et promouvoir l'obligation de rendre des comptes sans crainte d'intimidation. Parmi les défenseurs des droits de l'homme sont inclus des personnes, des groupes et des organisations de la société civile qui promeuvent et protègent les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus. Les défenseurs des droits de l'homme s'attachent à promouvoir et à protéger les droits civils, politiques, économiques, sociaux, culturels, environnementaux, climatiques, des femmes et des personnes LGBTIQ et à lutter contre les discriminations directes ou indirectes énoncées à l'article 21 de la charte. Compte tenu des politiques de l'Union en matière d'environnement et de climat, il convient également d'accorder une attention particulière aux défenseurs des droits environnementaux, en ce qu'ils jouent un rôle important dans les démocraties européennes.
- (12) D'autres participants au débat public importants, tels que les universitaires, les chercheurs ou les artistes, méritent également une protection adéquate, en ce qu'ils peuvent également faire l'objet de poursuites-bâillons. Dans une société démocratique, ils devraient pouvoir enseigner, apprendre, mener leurs travaux de recherche, se produire et communiquer sans crainte de représailles. Les universitaires et les chercheurs contribuent de façon déterminante à ce qui se dit sur la scène publique et à la diffusion des savoirs, ils veillent à ce que le débat démocratique puisse avoir lieu en connaissance de cause et ils luttent contre la désinformation.
- (13) Dans une démocratie saine et prospère, les citoyens doivent pouvoir participer activement au débat public sans ingérence indue d'autorités publiques ou d'autres intérêts puissants, qu'ils soient nationaux ou étrangers. Afin de garantir un véritable débat, les citoyens devraient pouvoir accéder à des informations fiables qui leur permettent de se forger leur propre opinion et d'exercer leur propre jugement dans un espace public où des points de vue différents peuvent être exprimés librement.
- (14) Pour favoriser cet environnement, il est important de protéger les personnes physiques et morales des procédures judiciaires abusives altérant le débat public. Ces procédures judiciaires ne sont pas engagées pour accéder à la justice, mais pour brider le débat public ainsi que dissuader d'enquêter et de dénoncer les violations du droit de l'Union et du droit national, en recourant généralement au harcèlement et à l'intimidation.



- (15) Les poursuites-bâillons sont généralement engagées par des entités puissantes, par exemple des particuliers, des groupes de pression, des entreprises, des personnalités politiques et des organes de l'État, dans le but de brider le débat public. Elles impliquent souvent un déséquilibre de pouvoir entre les parties, le requérant ayant une position financière ou politique plus forte que le défendeur. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une composante indispensable de ce type d'affaires, le déséquilibre de pouvoir, lorsqu'il existe, accroît considérablement les effets néfastes et l'effet paralysant des procédures judiciaires altérant le débat public. Lorsqu'elle existe, l'utilisation abusive de l'avantage économique ou de l'influence politique du requérant à l'encontre du défendeur, ainsi que l'absence de fondement juridique, est particulièrement préoccupante si les poursuites judiciaires abusives en question sont financées directement ou indirectement par les budgets de l'État et qu'elles sont combinées à d'autres mesures étatiques directes ou indirectes contre les organisations de médias indépendantes, le journalisme indépendant et la société civile.
- (16) Les procédures judiciaires altérant le débat public peuvent avoir une incidence négative sur la crédibilité et la réputation de personnes physiques et morales qui participent au débat public, et peuvent épuiser leurs ressources financières et autres. En raison de ces procédures, la publication d'informations sur une question d'intérêt public pourrait être retardée, voire empêchée purement et simplement. La longueur des procédures et la pression financière peuvent avoir un effet paralysant sur les personnes physiques et morales qui participent au débat public. L'existence de telles pratiques peut donc avoir un effet dissuasif sur leur travail en contribuant à l'autocensure en prévision d'éventuelles procédures judiciaires, ce qui conduit à l'appauvrissement du débat public au détriment de l'ensemble de la société.
- (17) Les personnes visées par des procédures judiciaires abusives altérant le débat public peuvent faire l'objet de plusieurs procédures simultanées, parfois engagées devant plusieurs juridictions. La présente directive ne s'applique qu'aux questions de nature civile ou commerciale ayant une incidence transfrontière, bien que les pratiques visant à empêcher, restreindre ou pénaliser le débat public puissent également concerner des affaires administratives ou pénales ou une combinaison de différents types de procédure. Les procédures engagées devant la juridiction d'un État membre contre une personne domiciliée dans un autre État membre sont généralement plus complexes et plus coûteuses pour le défendeur. Les requérants dans les procédures judiciaires altérant le débat public peuvent également recourir à des outils procéduraux pour allonger la durée du litige et en augmenter le coût, ainsi que pour engager la procédure devant une juridiction qu'ils considèrent comme favorable à leur cause, plutôt que devant la juridiction la mieux placée pour connaître de la demande (recherche de la juridiction la plus favorable). La pression financière, la longueur et la diversité des procédures et la menace de sanctions constituent des outils puissants pour intimider et réduire au silence les voix critiques. Ces pratiques font également peser des charges inutiles et néfastes sur les systèmes judiciaires et conduisent à une utilisation abusive de leurs ressources, ce qui constitue un abus de ces systèmes.
- (18) Les garanties prévues par la présente directive devraient s'appliquer à toute personne physique ou morale en raison de sa participation directe ou indirecte au débat public. Elles devraient également protéger les personnes physiques ou morales qui, à titre professionnel ou personnel, soutiennent ou assistent une autre personne ou lui fournissent des biens ou des services à des fins directement liées au débat public sur une question d'intérêt public, telles que les avocats, les membres de la famille, les fournisseurs d'accès à l'internet, les maisons d'édition ou les imprimeries, qui font l'objet ou sont menacés de poursuites judiciaires pour avoir soutenu, assisté ou fourni des biens ou des services aux personnes visées par des poursuites-bâillons.
- (19) La présente directive devrait s'appliquer à tout type de demande ou d'action en justice de nature civile ou commerciale ayant une incidence transfrontière et faisant l'objet d'une procédure civile, quelle que soit la nature de la juridiction. Sont compris les procédures en référé et les demandes de mesures conservatoires, les demandes reconventionnelles ou d'autres types particuliers de mesures correctrices disponibles au titre d'autres instruments. Lorsque des actions civiles sont engagées dans le cadre de procédures pénales, la présente directive devrait s'appliquer dans les cas où leur examen est entièrement régi par le droit procédural civil. En revanche, elle ne devrait pas s'appliquer lorsque l'examen de ces actions est régi en totalité ou en partie par le droit de la procédure pénale.
- (20) La présente directive ne devrait pas s'appliquer aux actions fondées sur la responsabilité de l'État pour des actes ou omissions dans l'exercice de la puissance publique (*acta iure imperii*), ni aux cas où sont mis en cause des fonctionnaires agissant au nom de l'État ou à la responsabilité de l'État, y compris lorsqu'il s'agit d'actes commis par des agents publics officiellement mandatés. Les États membres pourraient étendre le champ d'application des garanties procédurales prévues par la présente directive à de telles actions en vertu du droit national. Conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, les procédures judiciaires sont encore susceptibles de relever de la «matière civile et commerciale» visée dans la présente directive lorsqu'un État ou un organisme public est partie, si les actes ou omissions ne sont pas commis dans l'exercice de la puissance publique. La présente directive ne devrait pas s'appliquer aux poursuites pénales ou à l'arbitrage.
- (21) La présente directive établit des règles minimales, ce qui permet aux États membres d'adopter ou de maintenir des dispositions plus favorables aux personnes participant au débat public, y compris des dispositions nationales instituant des garanties procédurales plus efficaces, telles qu'un régime de responsabilité préservant et protégeant le droit à la liberté d'expression et d'information. La mise en œuvre de la présente directive ne devrait pas servir à justifier une régression par rapport au niveau de protection existant dans chaque État membre.

- (22) Le débat public devrait être défini comme toute déclaration exprimée ou activité menée par une personne physique ou morale, dans l'exercice de droits fondamentaux tels que la liberté d'expression et d'information, la liberté des arts et des sciences ou la liberté de réunion et d'association, et sur une question d'intérêt public actuel ou futur, y compris la création, l'exposition, la publicité ou toute autre promotion de communications, publications ou œuvres journalistiques, politiques, scientifiques, universitaires, artistiques ou satiriques et les activités de commercialisation. La notion d'intérêt public futur se réfère au fait qu'une question pourrait ne pas encore être d'intérêt public, mais pourrait le devenir une fois que le public en aura pris connaissance, par exemple au moyen d'une publication. Le débat public peut également comprendre des activités liées à l'exercice du droit à la liberté académique et artistique, à la liberté d'association et de réunion pacifique, comme l'organisation d'activités de lobbying, de manifestations et de protestations ou la participation à de telles activités, ou des activités résultant de l'exercice du droit à une bonne administration et du droit à un recours effectif, telles que les recours devant une juridiction ou un organe administratif et la participation à des audiences publiques. Le débat public devrait également inclure les actions préparatoires, de soutien ou d'assistance qui ont un lien direct et inhérent avec la déclaration ou l'activité qui est ciblée par des poursuites-bâillons en vue d'entraver le débat public. Ces actions devraient avoir directement trait à un acte de participation au débat public spécifique ou être fondées sur un lien contractuel entre la cible réelle d'une poursuite-bâillon et la personne qui mène l'action préparatoire, de soutien ou d'assistance. Intenter une action à l'encontre, non d'un journaliste ou d'un défenseur des droits de l'homme, mais de la plateforme internet sur laquelle ceux-ci publient leurs travaux ou de l'entreprise qui imprime un texte ou d'un commerce qui vend le texte peut être un moyen efficace de brider la participation au débat public, puisque, sans ces services, les opinions ne peuvent être rendues publiques et ne peuvent donc influencer le débat public. En outre, la participation au débat public peut couvrir d'autres activités destinées à informer ou à influencer l'opinion publique ou à favoriser la prise d'actions par le public, notamment les activités menées par des entités privées ou publiques concernant une question d'intérêt public, telles que l'organisation de recherches, d'enquêtes, de campagnes ou d'autres actions collectives, ou la participation à de telles activités.
- (23) Une question d'intérêt public devrait être définie comme incluant les questions relatives à la jouissance des droits fondamentaux. Elle comprend des questions telles que l'égalité de genre, la protection contre la violence à caractère sexiste, la non-discrimination, la protection de l'État de droit, ainsi que la liberté et le pluralisme des médias. Elle devrait également s'entendre comme incluant la qualité, la sécurité ou d'autres aspects pertinents des biens, des produits ou des services lorsque ces questions concernent la santé publique, la sécurité, l'environnement, le climat ou les droits des consommateurs et les droits des travailleurs. Un litige purement individuel entre un consommateur et un fabricant ou un prestataire de services concernant un bien, un produit ou un service ne devrait être couvert par la notion de question d'intérêt public que lorsque l'affaire présente un élément d'intérêt public, par exemple lorsqu'elle concerne un produit ou un service qui ne respecte pas les normes environnementales ou de sécurité.
- (24) Les activités d'une personne physique ou morale qui est une personnalité publique devraient également être considérées comme des questions d'intérêt public, puisque le public peut légitimement s'y intéresser. Toutefois, il n'y a pas d'intérêt légitime lorsque le seul but d'une déclaration ou d'une activité concernant une telle personne est de satisfaire la curiosité d'un public particulier à l'égard des détails de la vie privée d'une personne physique.
- (25) Les questions examinées par un organe législatif, exécutif ou judiciaire ou dans le cadre de toute autre procédure se rapportant à une autorité publique peuvent constituer des exemples de questions d'intérêt public. Des exemples spécifiques de telles questions pourraient être la législation relative aux normes environnementales ou à la sécurité des produits, une autorisation environnementale pour une usine ou une mine polluante, ou une procédure judiciaire ayant un intérêt juridique allant au-delà du cas d'espèce, telle qu'une procédure relative à l'égalité, à la discrimination sur le lieu de travail, à la criminalité contre l'environnement ou au blanchiment d'argent.
- (26) Les allégations de corruption, de fraude, de détournement de fonds, de blanchiment de capitaux, d'extorsion, de coercition, de harcèlement sexuel et de violence à caractère sexiste, ou de toute autre forme d'intimidation et de criminalité, y compris la criminalité financière et la criminalité environnementale, sont considérées comme des questions d'intérêt public. Lorsque l'acte répréhensible en question est une question d'intérêt public, il ne convient pas de prendre en considération la question de savoir s'il relève, au sens du droit national, des infractions pénales ou administratives.
- (27) Les activités visant à protéger les valeurs consacrées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne, le principe de non-ingérence dans les processus démocratiques, et le fait de fournir ou faciliter l'accès du public à l'information en vue de lutter contre la désinformation, y compris la protection des processus démocratiques contre les ingérences indues, devraient également être considérés comme des questions d'intérêt public.

- (28) Les procédures judiciaires abusives altérant le débat public impliquent généralement des manœuvres judiciaires déployées par le requérant et utilisées de mauvaise foi, telles que des manœuvres relatives au choix de la juridiction, le recours à une ou plusieurs demandes en justice totalement ou partiellement infondées, l'introduction de demandes en justice excessives, le recours à des manœuvres dilatoires ou la décision de se désister d'une affaire à un stade ultérieur de la procédure, l'ouverture de procédures multiples sur des questions similaires, et des manœuvres visant à occasionner des frais disproportionnés pour le défendeur. Le comportement passé du requérant et, en particulier, les antécédents d'intimidation juridique devraient également être pris en considération pour déterminer si la procédure judiciaire présente un caractère abusif. Ces manœuvres judiciaires, qui vont souvent de pair avec différentes formes d'intimidation, de harcèlement ou de menaces avant ou pendant la procédure, sont utilisées par le requérant à des fins autres que l'accès à la justice ou que le véritable exercice d'un droit et visent à exercer un effet paralysant sur le débat public concernant le sujet en question.
- (29) Les demandes en justice introduites dans le cadre de procédures judiciaires abusives altérant le débat public peuvent être infondées en tout ou en partie. Cela signifie qu'une demande en justice ne doit pas nécessairement être totalement infondée pour que la procédure soit considérée comme abusive. Par exemple, même une violation mineure des droits de la personnalité qui pourrait donner lieu à une demande d'indemnisation modeste en vertu du droit applicable peut être abusive si un montant ou une réparation manifestement excessifs sont demandés. En revanche, si le requérant présente, dans le cadre d'une procédure judiciaire, des demandes qui sont fondées, cette procédure ne devrait pas être considérée comme abusive aux fins de la présente directive.
- (30) Lorsque les poursuites-bâillons ont une dimension transfrontière, la complexité et les défis auxquels sont confrontés les défendeurs augmentent, car ils doivent faire face à des procédures engagées dans d'autres juridictions, parfois dans plusieurs juridictions en même temps. Il en résulte des frais et des charges supplémentaires aux conséquences encore plus néfastes. Une question devrait être considérée comme ayant une incidence transfrontière, sauf si les deux parties sont domiciliées dans le même État membre que la juridiction saisie et que tous les autres éléments pertinents relatifs à la situation concernée sont localisés dans cet État membre. Il appartient à la juridiction de déterminer les éléments pertinents de la situation concernée en fonction des circonstances particulières de chaque affaire, en tenant compte, par exemple, le cas échéant, de l'acte particulier de participation au débat public ou des éléments spécifiques indiquant un éventuel abus, en particulier lorsque plusieurs procédures sont engagées devant plusieurs juridictions. Il convient que cette détermination par la juridiction soit menée indépendamment des moyens de communication utilisés.
- (31) Les défendeurs devraient pouvoir demander les garanties procédurales suivantes: une caution destinée à couvrir les frais de procédure et, le cas échéant, les dommages et intérêts, le rejet rapide des demandes en justice manifestement infondées, et des mesures correctrices, l'allocation des frais et sanctions ou autres mesures appropriées tout aussi effectives. Ces garanties procédurales devraient être appliquées dans le respect du droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial énoncé à l'article 47 de la charte, en laissant à la juridiction le pouvoir d'appréciation dans chaque affaire pour examiner comme il convient l'espèce, de sorte à permettre le rejet rapide des demandes en justice manifestement infondées sans limiter l'accès effectif à la justice.
- (32) Les États membres devraient veiller à ce que toutes les garanties procédurales prévues par la présente directive soient accessibles aux personnes physiques ou morales contre lesquelles des procédures judiciaires ont été engagées en raison de leur participation au débat public et à ce que l'exercice de ces garanties ne soit pas excessivement difficile. Il appartient au droit national d'établir ou de maintenir les règles de procédure, formes et méthodes spécifiques afférentes aux modalités de traitement des demandes de garanties procédurales par la juridiction saisie. Par exemple, les États membres pourraient appliquer les règles de procédure civile existantes en matière de traitement des preuves pour évaluer si les conditions d'application des garanties procédurales sont remplies, ou ils pourraient établir des règles spécifiques en la matière.
- (33) Pour faire en sorte que les demandes de caution et de rejet rapide soient traitées de manière accélérée, les États membres peuvent fixer des délais pour la tenue des audiences ou pour que la juridiction statue. Ils peuvent également adopter des régimes semblables à ceux qui régissent les procédures relatives aux mesures provisoires. Afin que les procédures se concluent aussi rapidement que possible, les États membres devraient, conformément à leur droit procédural national, s'efforcer de faire en sorte que, lorsque le défendeur a introduit une demande de mesures correctrices au titre de la présente directive, la décision sur cette demande soit également prise de manière accélérée, y compris en recourant aux procédures existantes en vertu du droit national pour le traitement accéléré.
- (34) Dans certaines procédures judiciaires abusives altérant le débat public, les requérants retirent ou modifient délibérément les demandes en justice ou les actes de procédure afin d'éviter l'allocation des frais à la partie ayant obtenu gain de cause. Cette manœuvre juridique pourrait, dans certains États membres, laisser le défendeur sans possibilité d'être remboursé des frais de procédure. Ces retraits ou modifications, s'ils sont prévus par le droit national, et sans préjudice du principe dispositif dont jouissent les parties, ne devraient donc pas porter atteinte à la possibilité, pour le défendeur, de demander des mesures correctrices en réponse aux procédures judiciaires abusives altérant le débat public, conformément au droit national. Ce qui précède devrait s'entendre sans préjudice de la possibilité pour les États membres de prévoir que les garanties procédurales puissent être adoptées d'office.

- (35) Afin d'assurer un niveau de protection plus efficace, les associations, organisations, syndicats et autres entités qui ont, conformément aux critères fixés par le droit national, un intérêt légitime à préserver ou à promouvoir les droits des personnes participant au débat public devraient être en mesure de soutenir le défendeur dans les procédures judiciaires afférentes au débat public qui sont engagées, avec l'accord du défendeur. Ce soutien devrait permettre de faire en sorte que l'expertise propre à ces entités puisse être apportée dans les procédures, contribuant ainsi à faire déterminer par une juridiction si une procédure est abusive ou si une demande est manifestement infondée. Ce soutien pourrait, par exemple, prendre la forme d'une fourniture d'informations pertinentes pour l'affaire ou d'une intervention en faveur du défendeur dans le cadre de la procédure, ou toute autre forme prévue par le droit national. Les conditions dans lesquelles les ONG pourraient soutenir le défendeur et les exigences procédurales applicables à ce soutien, notamment, le cas échéant, les délais, devraient être régies par le droit national. Cela devrait être sans préjudice des droits existants de représentation et d'intervention garantis par d'autres dispositions du droit de l'Union ou du droit national. Les États membres qui ne disposent pas de critères pour déterminer l'intérêt légitime peuvent accepter que les entités en général puissent soutenir le défendeur conformément à la présente directive.
- (36) Afin de donner au défendeur une garantie supplémentaire, il devrait être possible d'accorder le bénéfice d'une caution pour couvrir les frais de procédure estimés, qui peuvent comprendre les frais de représentation en justice engagés par le défendeur ainsi que, si le droit national le prévoit, les dommages et intérêts estimés. Toutefois, il est nécessaire de concilier cette mesure avec le droit d'accès à la justice dont jouit le requérant. La juridiction saisie devrait pouvoir, si elle estime que c'est approprié, ordonner au requérant de constituer une caution s'il existe des éléments indiquant que la procédure est abusive ou s'il existe un risque que le défendeur ne soit pas remboursé, ou bien compte tenu de la situation économique des parties ou d'autres critères analogues établis par le droit national. L'octroi du bénéfice d'une caution n'implique pas de jugement sur le fond, mais sert de mesure conservatoire pour garantir les effets d'une décision finale qui détermine qu'il y a eu un abus de procédure, et couvre les frais et, si le droit national le prévoit, les dommages et intérêts potentiellement causés au défendeur, en particulier lorsqu'il existe un risque qu'un préjudice irréparable soit causé. C'est aux États membres qu'il devrait appartenir de décider si la constitution d'une caution devrait être ordonnée d'office par la juridiction saisie ou sur demande du défendeur. Lorsque le droit national le prévoit, il devrait être possible d'accorder le bénéfice d'une caution à n'importe quel stade de la procédure judiciaire.
- (37) La décision accordant le rejet rapide devrait être prise sur le fond, à l'issue d'un examen approprié. Les États membres devraient adopter de nouvelles règles ou appliquer les règles existantes en vertu du droit national afin que la juridiction puisse décider de rejeter des demandes en justice manifestement infondées dès qu'elle a reçu les informations nécessaires pour motiver la décision. Un tel rejet devrait avoir lieu au stade le plus précoce possible de la procédure, mais pourrait intervenir à tout moment au cours de la procédure, en fonction de la réception de ces informations par la juridiction, conformément au droit national. La possibilité d'accorder un rejet rapide n'exclut pas l'application de règles nationales qui permettent aux juridictions nationales d'apprécier la recevabilité d'un recours avant même l'ouverture de la procédure.
- (38) Lorsque le défendeur a demandé le rejet de la demande en justice comme étant manifestement infondée, la juridiction devrait traiter cette requête de manière accélérée conformément au droit national afin d'apprécier au plus tôt si la demande en justice est manifestement infondée, en tenant compte des circonstances particulières de l'espèce.
- (39) Conformément aux principes généraux de la procédure civile, la charge de la preuve du bien-fondé d'une demande incombe au requérant qui intente une action contre une personne physique ou morale participant au débat public. Lorsque le défendeur a demandé un rejet rapide, le requérant, pour éviter un tel rejet rapide, devrait être tenu d'étayer sa demande au moins dans une mesure telle qu'elle permette à la juridiction de conclure que la demande n'est pas manifestement infondée.
- (40) Les décisions d'accorder un rejet rapide devraient pouvoir faire l'objet d'un recours. Les décisions de refuser un rejet rapide pourraient également pouvoir faire l'objet d'un recours conformément au droit national.
- (41) Lorsque la juridiction a jugé la procédure abusive, les frais devraient inclure tous les types de frais de procédure qui peuvent être accordés par le droit national, y compris l'intégralité des frais de représentation en justice engagés par le défendeur, à moins que ces frais ne soient excessifs. Lorsque le droit national ne prévoit pas l'allocation de l'intégralité des frais de représentation en justice au-delà de ce qui est énoncé dans les tableaux de frais légaux, il convient que les États membres veillent à ce que le requérant supporte intégralement ces frais par d'autres moyens disponibles en vertu du droit national. Toutefois, il ne convient pas d'allouer l'intégralité des frais de représentation lorsque ces frais sont excessifs, par exemple lorsque des honoraires disproportionnés ont été convenus. La juridiction devrait statuer sur les frais conformément au droit national.



- (42) Le fait de donner aux juridictions la possibilité d'infliger des sanctions ou d'imposer d'autres mesures appropriées tout aussi effectives a pour principal objectif de dissuader les requérants potentiels d'engager des procédures judiciaires abusives altérant le débat public. D'autres mesures appropriées, y compris le versement de dommages et intérêts ou la publication de la décision de justice, lorsque le droit national le prévoit, devraient être aussi efficaces que des sanctions. Lorsqu'une juridiction a estimé qu'une procédure est abusive, il convient que ces sanctions ou autres mesures appropriées tout aussi effectives soient déterminées au cas par cas, qu'elles soient proportionnées à la nature de l'abus identifié et au nombre des éléments recensés indiquant l'abus identifié et qu'elles tiennent compte de l'éventualité d'un effet néfaste ou paralysant de ces procédures sur le débat public ou de la situation économique du requérant qui a exploité le déséquilibre de pouvoir. Les États membres décident des modalités de paiement des montants monétaires.
- (43) Dans le contexte transfrontière, il importe également de prendre conscience de la menace que représentent les poursuites-bâillons engagées dans des pays tiers contre des journalistes, des défenseurs des droits de l'homme et d'autres participants au débat public domiciliés dans l'Union. Les poursuites-bâillons engagées dans des pays tiers peuvent donner lieu à des dommages et intérêts excessifs imposés à des personnes participant au débat public. Les procédures judiciaires engagées dans des pays tiers sont plus complexes et plus coûteuses pour les cibles de poursuites-bâillons. Afin de protéger la démocratie et le droit à la liberté d'expression et d'information dans l'Union et d'éviter que l'efficacité des garanties prévues par la présente directive ne soit compromise par des procédures judiciaires engagées dans d'autres juridictions, il est important de prévoir une protection également contre les demandes en justice manifestement infondées et les procédures judiciaires abusives altérant le débat public engagées dans des pays tiers. Les États membres choisissent de refuser la reconnaissance ou l'exécution d'une décision rendue dans un pays tiers comme étant manifestement contraire à l'ordre public ou sur la base d'un motif de refus distinct.
- (44) La présente directive crée un nouveau chef de compétence spécial afin de faire en sorte que les cibles des poursuites-bâillons domiciliées dans l'Union disposent d'un recours efficace dans l'Union contre des procédures judiciaires abusives altérant le débat public engagées devant une juridiction d'un pays tiers par un requérant domicilié en dehors de l'Union. Elle devrait s'appliquer indépendamment du fait qu'une décision ait été rendue ou qu'elle soit définitive, étant donné que les cibles de poursuites-bâillons peuvent subir des préjudices et engager des frais dès le début de la procédure judiciaire et ce, le cas échéant, sans qu'aucune décision ne soit rendue, par exemple dans le cas d'un retrait de la demande en justice. Toutefois, les États membres devraient pouvoir décider de limiter l'exercice de la compétence tant que la procédure est toujours pendante dans le pays tiers, conformément au droit national, par exemple en prévoyant une suspension de la procédure dans l'État membre concerné. Ce chef de compétence spécial permet aux cibles de poursuites-bâillons domiciliées dans l'Union de demander, devant les juridictions de leur domicile, réparation de tous dommages et frais exposés, ou raisonnablement susceptibles d'être exposés, en lien avec la procédure devant la juridiction du pays tiers. Ce chef de compétence spécial vise à décourager les poursuites-bâillons engagées dans des pays tiers contre des personnes domiciliées dans l'Union et la décision rendue au cours de ces procédures devrait pouvoir être exécutée, par exemple, lorsqu'un requérant domicilié en dehors de l'Union possède des actifs dans l'Union. La disposition prévue dans la présente directive concernant ce chef de compétence spécial ne devrait pas traiter du droit applicable ni du droit matériel en matière de dommages et intérêts en tant que tels.
- (45) La présente directive ne devrait pas avoir d'incidence sur l'application des conventions et accords bilatéraux et multilatéraux conclus entre un État tiers et l'Union ou un État membre avant la date d'entrée en vigueur de la présente directive, y compris la convention de Lugano de 2007, conformément à l'article 351 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
- (46) Les États membres devraient mettre à disposition en un seul endroit des informations sur les garanties procédurales disponibles, les mesures correctrices disponibles et les mesures de soutien qui existent, dans le cadre d'un «guichet unique», afin de permettre aux personnes visées par des poursuites-bâillons d'accéder facilement et gratuitement aux informations spécialisées pour les aider à trouver toutes les informations utiles. Il est caractéristique des poursuites-bâillons que les personnes qu'elles visent subissent de graves répercussions financières, des préjudices psychologiques et des atteintes à leur réputation. Occasionner ces préjudices et atteintes constitue l'un des objectifs recherchés par les requérants dans des poursuites-bâillons lorsqu'ils engagent des procédures judiciaires abusives altérant le débat public. Par conséquent, les informations fournies par le biais du «guichet unique» devraient porter sur les mécanismes de soutien existants, par exemple des renseignements sur les organismes et associations concernés qui fournissent une aide juridique ou financière et un soutien psychologique aux cibles des poursuites-bâillons. La présente directive ne définit pas la forme que ce guichet unique doit prendre.
- (47) L'objectif de la publication des décisions de justice pertinentes est de sensibiliser aux poursuites-bâillons et de fournir une source d'information sur les poursuites-bâillons aux juridictions, aux professionnels du droit et au grand public. Cette publication devrait respecter le droit de l'Union et le droit national en matière de protection des données à caractère personnel et pourrait être assurée par des canaux appropriés tels que les bases de données judiciaires existantes ou le portail européen e-Justice. Afin de limiter la charge administrative, les États membres devraient être tenus de publier à tout le moins les décisions des juridictions nationales d'appel ou des instances suprêmes.

- (48) Le type de données à collecter par les États membres en vertu de la présente directive, lorsqu'elles sont disponibles, concerne un nombre limité d'éléments clés, tels que le nombre de procédures judiciaires abusives altérant le débat public classées par type de défendeurs et de requérants et par type de demandes qui sont utilisées pour engager de telles procédures judiciaires. Ces données sont nécessaires pour surveiller l'existence et l'augmentation des poursuites-bâillons dans l'Union, car elles fournissent aux autorités et aux autres parties prenantes concernées des informations permettant de quantifier et de mieux appréhender les poursuites-bâillons et elles les aident à apporter le soutien nécessaire aux cibles des poursuites-bâillons. La numérisation de la justice rendrait les données plus facilement disponibles.
- (49) La recommandation (UE) 2022/758 de la Commission<sup>(5)</sup> s'adresse aux États membres et présente une panoplie complète de mesures comprenant des formations, des activités de sensibilisation, des mesures de soutien aux cibles de procédures judiciaires abusives altérant le débat public, la collecte de données et l'établissement de rapports sur les procédures judiciaires altérant le débat public et leur suivi. Lorsque la Commission élabore un rapport sur l'application de la présente directive, en tenant également compte du contexte national de chaque État membre, y compris la mise en œuvre de la recommandation (UE) 2022/758 de la Commission, elle devrait élaborer un résumé distinct du rapport dans un format facilement accessible, contenant des informations clés sur le recours aux garanties prévues par la présente directive dans les États membres. La Commission devrait publier le rapport et le résumé par des canaux appropriés, y compris le portail européen e-Justice.
- (50) La présente directive devrait s'entendre sans préjudice de la protection offerte par d'autres instruments du droit de l'Union établissant des règles plus favorables aux personnes physiques et morales qui participent au débat public. En particulier, la présente directive n'a pas vocation à réduire ou limiter des droits tels que le droit à la liberté d'expression et d'information, ni à porter aucunement atteinte à la protection offerte par la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil<sup>(6)</sup>, telle qu'elle est mise en œuvre dans le droit national. En ce qui concerne les situations qui relèvent du champ d'application de la présente directive et de la directive (UE) 2019/1937, la protection offerte par les deux actes devrait s'appliquer.
- (51) Les règles relatives à la compétence et à la loi applicable dans les affaires visées dans les règlements (UE) n° 1215/2012 et (CE) n° 864/2007 peuvent être pertinentes dans les affaires de poursuites-bâillons. Par conséquent, il est important que tout réexamen futur de ces règlements analyse également les aspects spécifiques aux poursuites-bâillons quant aux règles relatives à la compétence et à la loi applicable.
- (52) La présente directive respecte les droits fondamentaux, la charte ainsi que les principes généraux du droit de l'Union. En conséquence, la présente directive devrait être interprétée et mise en œuvre conformément à ces droits fondamentaux, y compris le droit à la liberté d'expression et d'information, ainsi que le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial et le droit d'accès à la justice. Lors de la mise en œuvre de la présente directive, toute autorité publique concernée devrait parvenir, dans les situations où les droits fondamentaux pertinents entrent en conflit, à un juste équilibre entre les différents droits en jeu, conformément au principe de proportionnalité.
- (53) Conformément aux articles 1<sup>er</sup> et 2 du protocole n° 22 sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente directive et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application.
- (54) Conformément à l'article 3 du protocole n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'Irlande a notifié, par lettre du 6 juillet 2022, son souhait de participer à l'adoption et à l'application de la présente directive.
- (55) Étant donné que les objectifs de la présente directive ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres en raison des différences entre les droits procéduraux nationaux, mais peuvent, du fait que la présente directive fixe des normes minimales communes pour les garanties procédurales nationales dans les questions transfrontières de nature civile et commerciale, l'être mieux au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs,

<sup>(5)</sup> Recommandation (UE) 2022/758 de la Commission du 27 avril 2022 sur la protection des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives («poursuites stratégiques altérant le débat public») (JO L 138 du 17.5.2022, p. 30).

<sup>(6)</sup> Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union (JO L 305 du 26.11.2019, p. 17).

ONT ADOPTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

## CHAPITRE I

### **Dispositions générales**

#### *Article premier*

##### **Objet**

La présente directive prévoit des garanties contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière engagées contre des personnes physiques et morales, en raison de leur participation au débat public.

#### *Article 2*

##### **Champ d'application**

La présente directive s'applique aux questions de nature civile ou commerciale ayant une incidence transfrontière et faisant l'objet d'une procédure civile, y compris les procédures en référé, les demandes de mesures conservatoires et les demandes reconventionnelles, quelle que soit la nature de la juridiction. Elle ne couvre notamment pas les matières fiscales, douanières ou administratives, ni la responsabilité de l'État pour des actes ou des omissions commis dans l'exercice de la puissance publique (*acta jure imperii*). La présente directive ne s'applique pas aux poursuites pénales ou à l'arbitrage et s'entend sans préjudice du droit de la procédure pénale.

#### *Article 3*

##### **Prescriptions minimales**

1. Les États membres peuvent introduire ou maintenir des dispositions plus favorables pour protéger les personnes participant au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives altérant le débat public dans les matières civiles, y compris des dispositions nationales qui instituent des garanties procédurales plus efficaces relatives au droit à la liberté d'expression et d'information.
2. La mise en œuvre de la présente directive ne peut, en aucun cas, constituer un motif pour réduire le niveau de protection déjà offert par les États membres dans les matières régies par la présente directive.

#### *Article 4*

##### **Définitions**

Aux fins de la présente directive, on entend par:

- 1) «débat public»: toute déclaration exprimée ou toute activité menée par une personne physique ou morale dans l'exercice du droit à la liberté d'expression et d'information, à la liberté des arts et des sciences ou à la liberté de réunion et d'association, ainsi que les actions préparatoires, de soutien ou d'assistance qui y sont directement liées, et qui concerne une question d'intérêt public;
- 2) «question d'intérêt public»: toute question qui touche le public au point qu'il peut légitimement s'y intéresser, dans des domaines tels que:
  - a) les droits fondamentaux, la santé publique, la sécurité, l'environnement ou le climat;
  - b) les activités d'une personne physique ou morale qui est une personnalité publique dans le secteur public ou privé;
  - c) les questions faisant l'objet d'un examen par un organe législatif, exécutif ou judiciaire, ou toute autre procédure se rapportant à une autorité publique;
  - d) les allégations de corruption, de fraude, ou de toute autre infraction pénale ou d'infractions administratives en rapport avec ces questions;

- e) les activités visant à protéger les valeurs consacrées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne, y compris la protection des processus démocratiques contre les interférences indues, notamment en luttant contre la désinformation;
- 3) «procédures judiciaires abusives altérant le débat public»: des procédures judiciaires qui ne sont pas engagées en vue de faire véritablement valoir ou d'exercer un droit, mais qui ont pour principale finalité d'empêcher, de restreindre ou de pénaliser le débat public, fréquemment en exploitant un déséquilibre de pouvoir entre les parties, et qui tendent à faire aboutir des demandes en justice infondées. Les indications d'une telle finalité incluent par exemple:
  - a) le caractère disproportionné, excessif ou déraisonnable de la demande en justice ou d'une partie de celle-ci, y compris la valeur excessive du litige;
  - b) l'existence de procédures multiples engagées par le requérant ou des parties associées concernant des questions similaires;
  - c) de l'intimidation, du harcèlement ou des menaces de la part du requérant ou de ses représentants, avant ou pendant la procédure, ainsi que tout comportement semblable du requérant dans des cas similaires ou concomitants;
  - d) le recours de mauvaise foi à des manœuvres procédurales, telles que les manœuvres dilatoires, la recherche frauduleuse ou abusive de la juridiction la plus favorable ou le désistement de mauvaise foi d'une affaire à un stade ultérieur de la procédure.

#### Article 5

#### **Questions ayant une incidence transfrontière**

1. Aux fins de la présente directive, une question est considérée comme ayant une incidence transfrontière, sauf si les deux parties sont domiciliées dans le même État membre que la juridiction saisie et que tous les autres éléments pertinents relatifs à la situation concernée sont localisés uniquement dans cet État membre.
2. Le domicile est déterminé conformément au règlement (UE) n° 1215/2012.

#### CHAPITRE II

#### **Règles communes concernant les garanties procédurales**

#### Article 6

#### **Demandes de garanties procédurales**

1. Les États membres veillent à ce que, lorsqu'une procédure judiciaire est engagée contre des personnes physiques ou morales en raison de leur participation au débat public, ces personnes puissent, conformément au droit national, demander:
  - a) une caution comme prévu à l'article 10;
  - b) un rejet rapide des demandes en justice manifestement infondées comme prévu au chapitre III;
  - c) des mesures correctrices en réponse aux procédures judiciaires abusives altérant le débat public comme prévu au chapitre IV.
2. Les États membres peuvent prévoir que les mesures relatives aux garanties procédurales prévues aux chapitres III et IV peuvent être prises d'office par la juridiction saisie.

#### Article 7

#### **Traitement accéléré des demandes de garanties procédurales**

1. Les États membres veillent à ce que les demandes conformément à l'article 6, paragraphe 1, points a) et b), soient traitées de manière accélérée conformément au droit national, en tenant compte des circonstances de l'espèce, du droit à un recours effectif et du droit à accéder à un tribunal impartial.



2. Les États membres veillent à ce que les demandes conformément à l'article 6, paragraphe 1, point c), soient traitées de manière accélérée, le cas échéant, conformément au droit national, en tenant compte des circonstances de l'espèce, du droit à un recours effectif et du droit à accéder à un tribunal impartial.

#### Article 8

##### **Modification ultérieure des demandes en justice ou des actes de procédure**

Les États membres veillent à ce que, dans les procédures engagées contre des personnes physiques ou morales en raison de leur participation au débat public, toute modification ultérieure des demandes en justice ou des actes de procédure par le requérant, y compris le retrait des demandes en justice, ne porte pas atteinte à la possibilité, pour le défendeur, de demander des mesures correctrices comme cela est prévu au chapitre IV, conformément au droit national.

Le premier alinéa s'entend sans préjudice de l'article 6, paragraphe 2.

#### Article 9

##### **Soutien au défendeur dans le cadre des procédures judiciaires**

Les États membres veillent à ce que la juridiction saisie d'une procédure judiciaire engagée contre des personnes physiques ou morales en raison de leur participation au débat public puisse accepter que des associations, des organisations, des syndicats et d'autres entités qui ont, conformément aux critères fixés par leur droit national, un intérêt légitime à assurer la protection ou la promotion des droits des personnes participant au débat public, puissent soutenir le défendeur, avec son accord, ou fournir des informations dans le cadre de cette procédure conformément au droit national.

#### Article 10

##### **Caution**

Les États membres veillent à ce que, dans le cadre d'une procédure judiciaire engagée contre des personnes physiques ou morales en raison de leur participation au débat public, la juridiction saisie puisse exiger, sans préjudice du droit d'accès à la justice, que le requérant constitue une caution pour les frais de procédure estimés, qui peuvent comprendre les frais de représentation en justice engagés par le défendeur ainsi que, si le droit national le prévoit, les dommages et intérêts.

### CHAPITRE III

#### **Rejet rapide des demandes en justice manifestement infondées**

#### Article 11

##### **Rejet rapide**

Les États membres veillent à ce que les juridictions puissent rejeter, à l'issue d'un examen approprié, les demandes en justice altérant le débat public comme étant manifestement infondées au stade le plus précoce possible de la procédure, conformément au droit national.

#### Article 12

##### **Charge de la preuve et justification des demandes en justice**

1. La charge de la preuve quant au bien-fondé de la demande en justice incombe au requérant qui introduit l'action.
2. Les États membres veillent à ce que, si le défendeur a demandé un rejet rapide, il incombe au requérant de motiver la demande en justice afin de permettre à la juridiction d'apprécier si celle-ci n'est pas manifestement infondée.

#### Article 13

##### **Recours**

Les États membres veillent à ce que la décision d'accorder un rejet rapide en vertu de l'article 11 soit susceptible de recours.

## CHAPITRE IV

**Mesures correctrices en réponse aux procédures judiciaires abusives altérant le débat public**

## Article 14

**Allocation des frais**

1. Les États membres veillent à ce qu'un requérant qui a engagé une procédure judiciaire abusive altérant le débat public puisse être condamné à supporter tous les types de frais de procédure qui peuvent être alloués au titre du droit national, y compris l'intégralité des frais de représentation en justice engagés par le défendeur, à moins que ces frais ne soient excessifs.
2. Lorsque le droit national ne garantit pas l'allocation de l'intégralité des frais de représentation en justice au-delà de ce qui est énoncé dans les tableaux de frais légaux, les États membres veillent à ce que ces frais soient intégralement couverts, à moins qu'ils ne soient excessifs, par d'autres moyens disponibles en vertu du droit national.

## Article 15

**Sanctions ou autres mesures appropriées tout aussi efficaces**

Les États membres veillent à ce que les juridictions saisies de procédures judiciaires abusives altérant le débat public puissent infliger des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives ou imposer d'autres mesures appropriées tout aussi efficaces, y compris le versement de dommages et intérêts ou la publication de la décision de justice, lorsque cela est prévu par le droit national, à la partie qui a engagé ces procédures.

## CHAPITRE V

**Protection contre les décisions rendues dans un pays tiers**

## Article 16

**Motifs de refus de la reconnaissance et de l'exécution d'une décision rendue dans un pays tiers**

Les États membres veillent à ce que la reconnaissance et l'exécution d'une décision rendue dans un pays tiers dans le cadre d'une procédure judiciaire altérant le débat public engagée contre une personne physique ou morale domiciliée dans un État membre soient refusées dans le cas où cette procédure est considérée comme manifestement infondée ou abusive en vertu du droit de l'État membre dans lequel cette reconnaissance ou cette exécution est demandée.

## Article 17

**Compétence pour les actions liées aux procédures engagées dans un pays tiers**

1. Les États membres veillent à ce que, lorsqu'une procédure judiciaire abusive altérant le débat public a été engagée par un requérant domicilié en dehors de l'Union devant une juridiction d'un pays tiers contre une personne physique ou morale domiciliée dans un État membre, cette personne puisse demander, devant les juridictions du lieu où elle est domiciliée, réparation de tous dommages et frais liés à la procédure devant la juridiction du pays tiers.
2. Les États membres peuvent limiter l'exercice de la compétence au titre du paragraphe 1 tant que la procédure est toujours pendante dans le pays tiers.

## CHAPITRE VI

**Dispositions finales**

## Article 18

**Relations avec les conventions et accords bilatéraux et multilatéraux**

La présente directive n'a pas d'incidence sur l'application des conventions et accords bilatéraux et multilatéraux conclus entre un État tiers et l'Union ou un État membre avant le 6 mai 2024.

*Article 19***Informations et transparence**

1. Les États membres veillent à ce que les personnes physiques ou morales participant au débat public visées à l'article 6 aient accès, s'il y a lieu, aux informations relatives aux garanties procédurales et aux mesures correctrices disponibles ainsi qu'aux mesures de soutien existantes, telles que l'aide judiciaire et le soutien financier et psychologique, le cas échéant.

Les informations visées au premier alinéa comprennent toute information disponible sur les campagnes de sensibilisation, selon le cas, en coopération avec les organisations de la société civile concernées et d'autres parties prenantes.

Ces informations sont fournies en un seul endroit, dans un format facilement accessible, par un canal approprié, tel qu'un centre d'information, un point focal existant ou un portail électronique, y compris le portail européen e-Justice.

2. Les États membres veillent à ce que, dans le cadre de procédures civiles transfrontières, l'aide judiciaire soit fournie conformément à la directive 2003/8/CE du Conseil <sup>(7)</sup>.

3. Les États membres publient, dans un format électronique facilement accessible, tout jugement définitif rendu par leurs juridictions nationales d'appel ou leurs instances suprêmes dans le cadre de procédures relevant du champ d'application de la présente directive. La publication est effectuée conformément au droit national.

*Article 20***Collecte de données**

Les États membres transmettent, chaque année et lorsqu'elles sont disponibles, à la Commission, de préférence sous une forme agrégée, les données relatives aux demandes et décisions visées aux chapitres II, III, IV et V en ce qui concerne:

- a) le nombre de procédures judiciaires abusives altérant le débat public engagées au cours de l'année concernée;
- b) le nombre de procédures judiciaires, classées par type de défendeur et de requérant;
- c) le type de demandes en justice introduites sur la base de la présente directive.

*Article 21***Réexamen**

Les États membres, au plus tard le 7 mai 2030, communiquent à la Commission les données disponibles concernant l'application de la présente directive, en particulier les données disponibles montrant comment les personnes visées par des procédures judiciaires altérant le débat public ont eu recours aux garanties prévues par la présente directive. Sur la base des informations communiquées, la Commission présente, au plus tard le 7 mai 2031 puis tous les cinq ans, un rapport au Parlement européen et au Conseil concernant l'application de la présente directive. Ce rapport évalue l'évolution des procédures judiciaires abusives altérant le débat public et l'incidence de la présente directive dans les États membres, tout en tenant compte du contexte national de chaque État membre, y compris de la mise en œuvre de la recommandation (UE) 2022/758. Il est accompagné, si nécessaire, de propositions visant à modifier la présente directive. Ces rapports de la Commission sont rendus publics.

*Article 22***Transposition**

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 7 mai 2026. Ils en informent immédiatement la Commission.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les États membres déterminent les modalités de cette référence.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

<sup>(7)</sup> Directive 2003/8/CE du Conseil du 27 janvier 2003 visant à améliorer l'accès à la justice dans les affaires transfrontalières par l'établissement de règles minimales communes relatives à l'aide judiciaire accordée dans le cadre de telles affaires (JO L 26 du 31.1.2003, p. 41).

*Article 23***Entrée en vigueur**

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

*Article 24***Destinataires**

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le 11 avril 2024.

*Par le Parlement européen*

*La présidente*

R. METSOLA

*Par le Conseil*

*La présidente*

H. LAHBIB

---



## FICHE D'ÉVALUATION D'IMPACT MESURES LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET AUTRES



La présente page interactive nécessite au minimum la version 8.1.3 d'Adobe Acrobat® Reader®. La dernière version d'Adobe Acrobat Reader pour tous systèmes (Windows®, Mac, etc.) est téléchargeable gratuitement sur le site de [Adobe Systems Incorporated](https://www.adobe.com/fr/acrobat/reader-main.aspx).

### 1. Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	Projet de loi portant transposition de la Directive (UE) 2024/1069 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public »)		
Ministre initiateur :	La Ministre de la Justice		
Auteur(s) :	Vincent STAUDT		
Téléphone :	247-88576	Courriel :	directeur-civil@mj.etat.lu
Objectif du projet :	Transposition de la Directive (UE) 2024/1069 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public »)		
Autre(s) Ministère(s) / Organisme(s) / Commune(s) impliqué(e)(s) :			
Date :			

### 2. Objectifs à valeur constitutionnelle

Le projet contribue-t-il à la réalisation des objectifs à valeur constitutionnelle ? ☐ Oui ☒ Non

Dans l'affirmative, veuillez sélectionner les objectifs concernés et veuillez fournir une brève explication dans la case «Remarques» indiquant en quoi cet ou ces objectifs sont réalisés :

- ☐ Garantir le droit au travail et veiller à assurer l'exercice de ce droit
- ☐ Promouvoir le dialogue social
- ☐ Veiller à ce que toute personne puisse vivre dignement et dispose d'un logement approprié
- ☐ Garantir la protection de l'environnement humain et naturel en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, ainsi que la sauvegarde de la biodiversité, et satisfaction des besoins des générations présentes et futures
- ☐ S'engager à lutter contre le dérèglement climatique et œuvrer en faveur de la neutralité climatique
- ☐ Protéger le bien-être des animaux
- ☐ Garantir l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel
- ☐ Promouvoir la protection du patrimoine culturel
- ☐ Promouvoir la liberté de la recherche scientifique dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques



Remarques :

### 3. Mieux légiférer

**1) Chambre(s) professionnelle(s) à saisir / saisi(e)s pour avis <sup>1</sup>:**

- ☒ Chambre des fonctionnaires et employés publics
- ☒ Chambre des salariés
- ☒ Chambre des métiers
- ☒ Chambre de commerce
- ☒ Chambre d'agriculture

<sup>1</sup> Veuillez indiquer la/les Chambre(s) professionnelle(s) saisie(s) du projet sous rubrique suite à son approbation par le Conseil de gouvernement.

**2) Autre(s) partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) à saisir / saisi(e)s pour avis :** ☒ Oui ☐ Non

Si oui, laquelle / lesquelles :

- Autorités judiciaires ;  
- Conseil de la presse ;  
- Association luxembourgeoise des journalistes professionnels.

Remarques / Observations :

**3) En cas de transposition de directives européennes, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ?** ☐ Oui ☒ Non ☐ N.a. <sup>2</sup>

Si non, pourquoi ?

Le champ d'application de la Directive est étendu aux procédures purement nationales et il est proposé d'attribuer à la juridiction saisie le pouvoir d'ordonner d'office les garanties

**4) Destinataires du projet :**

- Entreprises / Professions libérales : ☒ Oui ☐ Non
- Citoyens : ☒ Oui ☐ Non
- Administrations : ☒ Oui ☐ Non

**5) Le principe « Think small first » est-il respecté ?**

(c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)

☐ Oui ☐ Non ☒ N.a. <sup>2</sup>

Remarques / Observations :

**6) Le projet contribue-t-il à la simplification administrative, notamment en supprimant ou en simplifiant des régimes d'autorisation et de déclaration existants, en réduisant les délais de réponse de l'administration, en réduisant la charge administrative pour les destinataires ou en améliorant la qualité des procédures ou de la réglementation ?** ☐ Oui ☒ Non

Remarques / Observations :



- 7) **Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel ?** ☐ Oui ☒ Non ☐ N.a. <sup>2</sup>

Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?

- 8) **Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ?** ☐ Oui ☒ Non ☐ N.a. <sup>2</sup>

Si oui, lequel ?

Remarques / Observations :

<sup>2</sup> N.a. : non applicable.

#### 4. Digitalisation et données

- 9) **Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'État (e-Government ou application back-office)** ☒ Oui ☐ Non

Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?

Création d'une rubrique dédiée aux poursuites-bâillons sur le site internet du ministère de la Justice pour l'entrée en vigueur du projet de loi.

- 10) **Le projet tient-il compte du principe « digital by default » (priorisation de la voie numérique) ?** ☐ Oui ☒ Non

- 11) **Le projet crée-t-il une démarche administrative qui nécessite des informations ou des données à caractère personnel sur les administrés ?** ☐ Oui ☒ Non

Si oui, ces informations ou données à caractère personnel peuvent-elles être obtenues auprès d'une ou plusieurs administrations conformément au principe «Once only» ?

- 12) **Le projet envisage-t-il la création ou l'adaptation d'une banque de données ?** ☐ Oui ☒ Non

#### 5. Égalité des chances (à remplir pour les projets de règlements grand-ducaux) <sup>3</sup>

- 13) **Le projet est-il :**

- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? ☐ Oui ☒ Non
- positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? ☐ Oui ☒ Non

Si oui, expliquez de quelle manière :

- neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? ☐ Oui ☒ Non

Si oui, expliquez pourquoi :



- négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ?

☐ Oui ☒ Non

Si oui, expliquez  
de quelle manière :

**14) Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ?**

☐ Oui ☒ Non ☐ N.a. <sup>2</sup>

Si oui, expliquez  
de quelle manière :

<sup>3</sup> Pour les projets de loi, il convient de se référer au point 1 « Assurer une inclusion sociale et une éducation pour tous. » du Nohaltegekeetscheck.

## 6. Projets nécessitant une notification auprès de la Commission européenne

**15) Directive « services » : Le projet introduit-il une exigence en matière d'établissement ou de prestation de services transfrontalière ?**

☐ Oui ☒ Non ☐ N.a. <sup>2</sup>

Si oui, veuillez contacter le Ministère de l'Economie en suivant les démarches suivantes :

<https://meco.gouvernement.lu/fr/domaines-activites/politique-europeenne/notifications-directive-services.html>

**16) Directive « règles techniques » : Le projet introduit-il une exigence ou réglementation technique par rapport à un produit ou à un service de la société de l'information (domaine de la technologie et de l'information) ?**

☐ Oui ☒ Non ☐ N.a. <sup>2</sup>

Si oui, veuillez contacter l'ILNAS en suivant les démarches suivantes :

<https://portail-qualite.public.lu/content/dam/qualite/publications/normalisation/2017/ilnas-notification-infolyer-web.pdf>





## CHECK DE DURABILITÉ - NOHALTEGKEETSCHECK



La présente page interactive nécessite au minimum la version 8.1.3 d'Adobe Acrobat® Reader®. La dernière version d'Adobe Acrobat Reader pour tous systèmes (Windows®, Mac, etc.) est téléchargeable gratuitement sur le site de [Adobe Systems Incorporated](https://www.adobe.com/reader).

Ministre responsable :

La Ministre de la Justice

Projet de loi ou  
amendement :

Projet de loi portant transposition de la Directive (UE) 2024/1069 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public »)

Le check de durabilité est un outil d'évaluation des actes législatifs par rapport à leur impact sur le développement durable. Son objectif est de donner l'occasion d'introduire des aspects relatifs au développement durable à un stade préparatoire des projets de loi. Tout en faisant avancer ce thème transversal qu'est le développement durable, il permet aussi d'assurer une plus grande cohérence politique et une meilleure qualité des textes législatifs.

1. Est-ce que le projet de loi sous rubrique a un impact sur le champ d'action (1-10) du 3<sup>ème</sup> Plan national pour un développement durable (PNDD) ?  
En cas de réponse négative, expliquez-en succinctement les raisons.  
En cas de réponse positive sous 1., quels seront les effets positifs et/ou négatifs éventuels de cet impact ?
2. Quelles catégories de personnes seront touchées par cet impact ?
3. Quelles mesures sont envisagées afin de pouvoir atténuer les effets négatifs et comment pourront être renforcés les aspects positifs de cet impact ?

Afin de faciliter cet exercice, l'instrument du contrôle de la durabilité est accompagné par des points d'orientation – **auxquels il n'est pas besoin de réagir ou répondre mais qui servent uniquement d'orientation**, ainsi que par une documentation sur les dix champs d'actions précités.

### 1. Assurer une inclusion sociale et une éducation pour tous.

[Points d'orientation](#)  
[Documentation](#)

☐ Oui ☒ Non

non applicable

### 2. Assurer les conditions d'une population en bonne santé.

[Points d'orientation](#)  
[Documentation](#)

☐ Oui ☒ Non

non applicable

### 3. Promouvoir une consommation et une production durables.

[Points d'orientation](#)  
[Documentation](#)

☐ Oui ☒ Non

non applicable



**4. Diversifier et assurer une économie inclusive et porteuse d'avenir.**

[Points d'orientation](#)  
[Documentation](#)

☐ Oui ☒ Non

non applicable

**5. Planifier et coordonner l'utilisation du territoire.**

[Points d'orientation](#)  
[Documentation](#)

☐ Oui ☒ Non

non applicable

**6. Assurer une mobilité durable.**

[Points d'orientation](#)  
[Documentation](#)

☐ Oui ☒ Non

non applicable

**7. Arrêter la dégradation de notre environnement et respecter les capacités des ressources naturelles.**

[Points d'orientation](#)  
[Documentation](#)

☐ Oui ☒ Non

non applicable

**8. Protéger le climat, s'adapter au changement climatique et assurer une énergie durable.**

[Points d'orientation](#)  
[Documentation](#)

☐ Oui ☒ Non

non applicable

**9. Contribuer, sur le plan global, à l'éradication de la pauvreté et à la cohérence des politiques pour le développement durable.**

[Points d'orientation](#)  
[Documentation](#)

☐ Oui ☒ Non

non applicable

**10. Garantir des finances durables.**

[Points d'orientation](#)  
[Documentation](#)

☐ Oui ☒ Non

non applicable

**Cette partie du formulaire est facultative - Veuillez cocher la case correspondante**



En outre, et dans une optique d'enrichir davantage l'analyse apportée par le contrôle de la durabilité, il est proposé de recourir, de manière facultative, à une évaluation de l'impact des mesures sur base d'indicateurs retenus dans le PNDD. Ces indicateurs sont suivis par le STATEC.

Continuer avec l'évaluation ? ☐ Oui ☒ Non

(1) Dans le tableau, choisissez l'évaluation : **non applicable**, ou de 1 = **pas du tout probable** à 5 = **très possible**