



Résolution 2531 (2024)¹

La lutte contre les poursuites-bâillons (SLAPP): un impératif pour une société démocratique

Assemblée parlementaire

1. Ces dernières années, le nombre de poursuites stratégiques contre la participation publique (poursuites-bâillons ou SLAPP) a été en augmentation constante. Il s'agit d'actions et de tactiques judiciaires intentées de manière abusive dans le but d'empêcher, d'entraver ou de sanctionner la participation publique. Cette dernière peut se définir comme la diffusion d'informations sur des sujets sensibles et les contributions au débat public sur des questions «d'intérêt public», y compris un large éventail de journalisme, de plaidoyer, de communication et de discours. À cet égard, toutes les questions auxquelles le public porte un intérêt légitime, y compris les questions qui affectent le public et celles qui suscitent des controverses, mais pas les questions de nature purement privée, doivent être considérées comme d'intérêt public.
2. La Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes du Conseil de l'Europe décrit les poursuites-bâillons comme une forme de harcèlement et d'intimidation des journalistes ou des actes ayant un effet dissuasif sur la liberté des médias, selon la source de la menace et l'approche juridique du demandeur. Mais si ce phénomène inquiétant porte gravement atteinte à la liberté des médias, les journalistes n'en sont pas les seules victimes, car les poursuites peuvent aussi cibler, par exemple, des activistes, des lanceurs d'alerte, des associations de défense des droits humains ou de l'environnement, des organisations syndicales, ou tout autre individu ou entité qui soulève des questions d'intérêt public. La procédure de divulgation des sources dans les affaires de poursuites-bâillons peut également menacer la protection des sources journalistiques.
3. Les poursuites-bâillons présentent systématiquement deux caractéristiques interconnectées: elles constituent des actions en justice qui sont entamées ou engagées, ou menacent de l'être, dans le but d'intimider, de harceler ou de réduire au silence leur cible; et elles utilisent à mauvais escient les procédures et garanties judiciaires ou en abusent pour empêcher, entraver ou pénaliser la liberté d'expression sur des questions d'intérêt public et l'exercice des droits associés à la participation publique.
4. Il existe d'autres caractéristiques typiques des poursuites-bâillons, qui ne sont toutefois pas nécessairement toutes présentes simultanément dans chaque cas. Les demandeurs, généralement, jouissent d'une position de pouvoir (économique et souvent aussi politique) et disposent de moyens considérablement plus élevés que les défenseurs qu'ils veulent intimider et faire taire (journalistes, médias, activistes ou autres). Les demandeurs ou leurs avocats avancent souvent des arguments formulés de façon agressive ou fallacieuse. Malgré la faiblesse de leurs arguments juridiques, les demandeurs exigent des dommages et intérêts exorbitants, démultiplient et prolongent les procédures judiciaires pour obliger les défenseurs à consacrer beaucoup de temps et d'argent à la défense de leur cause. Parfois, de nombreuses actions en justice coordonnées liées au même événement, et qui peuvent également comporter un élément transfrontalier, sont entreprises par les demandeurs ou leurs parties associées. Les demandeurs peuvent également orchestrer des campagnes de relations publiques de dénigrement à l'encontre des défenseurs,

1. *Discussion par l'Assemblée* le 25 janvier 2024 (6^e séance) (voir [Doc. 15869](#), rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteur: M. Stefan Schennach; et [Doc. 15879](#), avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Davor Ivo Stier). *Texte adopté par l'Assemblée* le 25 janvier 2024 (6^e séance).

Voir également la [Recommandation 2267 \(2024\)](#).



afin de les humilier et de les délégitimer. Il s'agit essentiellement de menaces et d'une volonté d'intimider et de forcer à l'autocensure pour éviter non tant le risque d'une condamnation, mais la certitude de devoir consentir des sacrifices considérables pour que justice soit rendue.

5. Ainsi, les poursuites-bâillons représentent une forme de «guerre judiciaire», une manipulation du système judiciaire et un détournement de son rôle protecteur inhérent, en l'utilisant indûment pour paralyser le droit à la liberté d'expression ainsi que le droit des citoyens de recevoir des informations sur des questions d'intérêt public. Elles prospèrent dans les juridictions qui n'ont pas mis en place de solides garanties procédurales pour faire obstacle aux poursuites abusives.

6. Tant les autorités nationales que les organisations internationales ont noté que des mesures s'imposaient pour lutter contre ce phénomène. Dans son rapport de janvier 2020 intitulé «Menaces sur la liberté des médias et la sécurité des journalistes en Europe», l'Assemblée parlementaire a recensé plusieurs pays dans lesquels ce phénomène a pris une dimension préoccupante. Dans le Carnet des droits de l'homme d'octobre 2020, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a invité les États membres à s'attaquer à ce problème. Les organisations partenaires de la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes ont régulièrement mis l'accent sur les poursuites-bâillons dans leurs rapports annuels. En outre, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe est sur le point d'adopter une recommandation à ce sujet.

7. Par ailleurs, les institutions de l'Union européenne élaborent actuellement une directive pour protéger les personnes victimes de poursuites-bâillons ou de procédures judiciaires abusives ayant une incidence transfrontalière, et des lois anti-SLAPP ont été récemment adoptées ou sont en cours d'élaboration dans des États membres du Conseil de l'Europe.

8. L'Assemblée rappelle que, en vertu de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), les États membres non seulement doivent s'abstenir de toute atteinte au droit à la liberté d'expression, mais ont également l'obligation positive de garantir un environnement sûr et favorable à la participation de tout un chacun au débat public, sans crainte, même lorsque les opinions exprimées vont à l'encontre de celles qui sont défendues par les autorités officielles ou par une grande partie de l'opinion publique.

9. L'Assemblée se réfère aussi à la Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, selon laquelle les États membres doivent «faire preuve de vigilance pour garantir que la législation et les sanctions ne s'appliquent pas de manière discriminatoire ou arbitraire à l'encontre des journalistes et d'autres acteurs des médias. Ils devraient également prendre les mesures législatives et autres nécessaires pour empêcher le recours abusif, vexatoire ou malveillant à la loi et aux procédures judiciaires dans le but de les intimider ou de les faire taire».

10. De façon similaire, la Recommandation CM/Rec(2018)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet appelle les États membres à «envisager d'adopter une législation appropriée pour prévenir les contentieux stratégiques contre la participation du public (SLAPP) ou les litiges abusifs et vexatoires utilisés dans le but de restreindre le droit à la liberté d'expression des utilisateurs, des fournisseurs de contenus et des intermédiaires».

11. L'Assemblée considère qu'il est à présent urgent que tous les États membres du Conseil de l'Europe agissent de façon coordonnée pour lutter efficacement contre le phénomène des poursuites-bâillons et les appelle à renforcer leur législation afin de permettre aux juges de sanctionner effectivement les auteurs de ces recours abusifs, tout en veillant à ce que les mesures visant à lutter contre les poursuites-bâillons restent proportionnées dans le contexte des autres droits protégés par la Convention européenne des droits de l'homme, et notamment le droit à un procès équitable (article 6) et le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8).

12. À cet effet, lorsqu'une action judiciaire vise une forme d'expression sur une question d'intérêt public ou de participation aux affaires publiques et a l'effet de l'empêcher, de l'entraver ou de la sanctionner, les autorités nationales devraient prévoir:

12.1. une procédure de rejet rapide d'une demande infondée, abusive ou ayant un impact disproportionné, dans un délai donné et sur la base de critères objectifs clairement définis dans la législation nationale, y compris un appel mené dans le cadre d'une procédure accélérée;

12.2. une gestion efficace des dossiers, et assurer la rapidité de la procédure, afin d'éviter ou de réduire au minimum la durée et le coût des procédures;

12.3. la charge pour le demandeur de prouver que l'action engagée n'est pas une poursuite-bâillon, dès lors que la juridiction saisie considère comme établi que l'affaire porte sur une forme de participation aux affaires publiques ou d'expression sur une question d'intérêt public;

12.4. la réunion des procédures concernant une même publication ou un élément substantiellement similaire d'une même publication, afin d'éviter d'épuiser le défendeur avec de multiples litiges destinés essentiellement à bloquer la diffusion d'informations d'intérêt public;

12.5. un arrêt des procédures et des demandes d'indemnisation en cas de décès du défendeur;

12.6. la détermination de la juridiction territorialement compétente sur la base du domicile du défendeur lorsqu'il s'agit d'une personne privée, si cela ne contrevient pas aux obligations internationales ou au droit de l'Union européenne lorsqu'il s'applique, et dans tous les cas l'accès du défendeur à des recours appropriés devant les juridictions de l'État où l'action est entreprise;

12.7. la protection des sources journalistiques pendant le litige, notamment contre leur divulgation;

12.8. le plafonnement des garanties financières pouvant être demandées et imposées au défendeur, qui doivent rester raisonnables, compte tenu de ses moyens réels, avec exclusion par principe d'un gel intégral de ses comptes bancaires;

12.9. une limite maximale aux dommages-intérêts et aux frais de représentation en justice pouvant être imposés à la partie défenderesse;

12.10. une aide financière et juridique pour le défendeur, y compris lorsque le défendeur est une personne morale, ainsi qu'un soutien psychologique lorsque le défendeur est une personne physique;

12.11. l'accès des personnes ciblées par les poursuites-bâillons à des mécanismes d'alerte rapide lorsque leur sécurité physique est menacée et, dans des cas exceptionnels, à des procédures d'évacuation volontaire et/ou de protection de l'État;

12.12. le droit du défendeur à un remboursement intégral, et dans les meilleurs délais, de tous les frais supportés pour assurer sa défense, ainsi que son droit à percevoir, outre les dommages et intérêts traditionnels pour le préjudice matériel, une compensation raisonnable au titre du préjudice moral pour la détresse émotionnelle et des dommages-intérêts punitifs suffisamment significatifs lorsque la nature abusive de l'action du demandeur est établie;

12.13. une amende ou une sanction financière à la charge du demandeur, à percevoir par l'État au titre du préjudice causé au système judiciaire par l'introduction d'une action abusive; le montant de cette sanction financière devrait être fixé par le juge en tenant dûment compte de la situation financière du demandeur, afin qu'elle soit réellement dissuasive.

13. L'Assemblée note que, si les poursuites-bâillons sont souvent des poursuites civiles, elles peuvent également prendre la forme de procédures administratives et pénales. Elle appelle donc les États membres:

13.1. à réviser les procédures administratives et pénales susceptibles d'avoir un effet paralysant sur la liberté d'expression et la participation publique afin de compenser ou tout au moins d'atténuer cet effet et, notamment, à décriminaliser la diffamation, les poursuites pénales sur cette base constituant la principale menace pour les personnes qui rendent compte d'une question d'intérêt public;

13.2. à encourager les tribunaux administratifs, les procureurs et les juridictions pénales à user des pouvoirs procéduraux qui leur sont conférés pour atténuer l'impact des poursuites administratives et pénales sur la participation publique, en accélérant notamment les procédures pénales et administratives susceptibles d'entraver la participation publique, en évitant tout retard inutile dans leur gestion et en les clôturant le plus rapidement possible;

13.3. à prévoir la réparation rapide et complète des frais encourus et des dommages subis (y compris les préjudices non financiers) par le défendeur, également dans les cas de procédures pénales ou administratives qui sont finalement rejetées;

13.4. à prévoir que le défendeur puisse bénéficier de mécanismes de soutien (financier et autres), également dans les cas de procédures pénales ou administratives, lorsque la participation publique est en jeu.

14. L'Assemblée considère que les membres du corps judiciaire et les ordres d'avocats ont un rôle central à jouer dans la lutte contre les poursuites-bâillons. Elle appelle donc les États membres:

14.1. à sensibiliser les autorités judiciaires au phénomène des poursuites-bâillons, notamment en développant la surveillance du nombre et de la nature de ces poursuites introduites auprès des tribunaux;

14.2. à intégrer, dans les cursus des écoles de la magistrature, des formations spécifiques pour rendre les magistrats attentifs à la nature abusive des poursuites-bâillons et aux différentes stratégies que les demandeurs peuvent mettre en œuvre, afin qu'ils puissent les détecter et les contrer;

14.3. à inciter les autorités de réglementation de la profession d'avocat à intégrer explicitement la lutte contre les poursuites-bâillons dans leur code de déontologie, à améliorer la formation de leurs membres afin de les sensibiliser au phénomène, et à exiger de leur part, sous peine de sanctions disciplinaires, de s'abstenir de participer sciemment aux démarches de clients qui manifestement cherchent à abuser du système judiciaire en introduisant des poursuites-bâillons et en prolongeant délibérément de telles procédures.

15. L'Assemblée souligne que le développement de la coopération multilatérale au niveau européen est essentiel pour lutter efficacement contre les poursuites-bâillons et appelle les États membres à renforcer la coopération judiciaire dans le but:

15.1. d'élaborer des règles de procédure intelligentes afin d'éviter la multiplication des poursuites-bâillons dans plusieurs États;

15.2. de garantir la reconnaissance mutuelle des décisions établissant qu'une procédure est une poursuite-bâillon, pour assurer la mise en œuvre de mesures dissuasives;

15.3. de mettre en place des garanties contre les jugements donnant une suite favorable à une poursuite-bâillon, en particulier ceux rendus dans des juridictions extérieures aux États membres du Conseil de l'Europe, pour refuser la reconnaissance et l'exécution de ces jugements.

16. Enfin, l'Assemblée encourage les médias et les organismes de vigilance à adopter des mesures telles que la mise en place de mécanismes d'assurance ou de fonds de défense collectifs, la mutualisation des ressources pour vérification juridique avant publication et le signalement des poursuites-bâillons, notamment dans les pays où les journalistes eux-mêmes ne sont pas encore assez sensibilisés à ce phénomène.