



Doc. 15879

08 décembre 2023

La lutte contre les SLAPP: un impératif pour une société démocratique

Avis de commission¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Davor Ivo STIER, Croatie, Groupe du Parti populaire européen

A. Conclusions de la commission

1. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme se félicite du rapport établi par M. Stefan Schennach (Autriche, Groupe des socialistes, démocrates et verts) et souscrit aux projets de résolution et de recommandation.

2. Le rapport traite des poursuites stratégiques contre la mobilisation publique (poursuites-bâillons ou SLAPP, acronyme anglais pour Strategic Lawsuits Against Public Participation), c'est-à-dire des actions ou d'autres tactiques judiciaires visant à empêcher, entraver ou sanctionner la diffusion d'informations sur des questions d'intérêt public. Le rapport démontre que les SLAPP sont largement utilisées en Europe contre le journalisme, la défense d'intérêts, la communication et d'autres formes d'expression, et qu'elles menacent d'étouffer le discours public, qui est essentiel au bon fonctionnement d'une société libre. En outre, la protection juridique des cibles des poursuites-bâillons est insuffisante, ce qui rend un large éventail d'acteurs vulnérables à leur effet asphyxiant (y compris les journalistes, les organisations de médias et la société civile). Le projet de résolution demande instamment aux États membres d'adopter une série de mesures pour lutter contre les poursuites-bâillons. Le projet de recommandation invite le Comité des Ministres à adopter une recommandation audacieuse sur la lutte contre l'utilisation des poursuites-bâillons, conformément aux propositions du Comité d'experts sur les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique du Comité directeur sur les médias et la société de l'information.

3. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme partage les préoccupations exprimées dans le rapport et considère la prévention des poursuites-bâillons comme une grande priorité. Elle propose de renforcer le projet de résolution, principalement en précisant certaines définitions, en exposant plus en détail le contexte juridique pertinent des réformes visant à lutter contre les poursuites-bâillons dans le cadre européen des droits humains, et en instaurant des mesures spécifiques supplémentaires de lutte contre les poursuites-bâillons.

1. Renvoi en commission: [Doc. 15419](#), Renvoi 4625 du 24 janvier 2022. Commission saisie du rapport: commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias. Voir [Doc. 15869](#). Avis approuvé par la commission le 1 décembre 2023.



B. Amendements proposés

Amendement A (au projet de résolution)

À la fin du paragraphe 2, ajouter la phrase suivante:

«La procédure de divulgation des sources dans les affaires de poursuites-bâillons peut également menacer la protection des sources journalistiques.»

Amendement B (au projet de résolution)

Remplacer le paragraphe 3 par le paragraphe suivant:

«Les poursuites-bâillons présentent systématiquement deux caractéristiques interconnectées: i) 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 (ii) 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.»

Amendement C (au projet de résolution)

Au paragraphe 4, remplacer les troisième et quatrième phrases par la phrase suivante:

«Les demandeurs ou leurs avocats avancent souvent des arguments formulés de façon agressive ou fallacieuse, demandent des dommages et intérêts exorbitants, et/ou démultiplient et prolongent les procédures judiciaires pour obliger les défendeurs à consacrer beaucoup de temps et d'argent à la défense de leur cause.»

Amendement D (au projet de résolution)

Au paragraphe 6, après la troisième phrase, insérer la phrase suivante:

«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.»

Amendement E (au projet de résolution)

À la fin du paragraphe 11, ajouter les mots suivants:

« , 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 (STE n° 5), et notamment le droit à un procès équitable (article 6) et le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8).»

Amendement F (au projet de résolution)

Au paragraphe 12.1, remplacer les mots «litiges manifestement infondés ou abusifs» par les mots suivants:

«d'une demande infondée, abusive ou ayant un impact disproportionné».

Amendement G (au projet de résolution)

Après le paragraphe 12.1, insérer le paragraphe suivant:

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

Amendement H (au projet de résolution)

Après le paragraphe 12.5, insérer le paragraphe suivant:

«la protection des sources journalistiques pendant le litige, notamment contre leur divulgation;»

Amendement I (au projet de résolution)

Après le paragraphe 12.6, insérer le paragraphe suivant:

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

Amendement J (au projet de résolution)

Après le paragraphe 12.7, insérer le paragraphe suivant:

«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;»

C. Exposé des motifs par M. Davor Ivo Stier, rapporteur pour avis**1. Introduction**

1. Je tiens à féliciter M. Schennach pour son rapport, qui offre une excellente analyse de la fréquence des poursuites-bâillons en Europe, de leur effet dissuasif sur le discours public et des mesures qui peuvent être prises pour résoudre ce problème. Je lui suis particulièrement reconnaissant de son analyse approfondie des travaux d'un large éventail d'acteurs qui se penchent sur cette question, notamment les gouvernements nationaux, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, les ONG et les associations de journalistes. Compte tenu de l'absence de législation complète en matière de lutte contre les poursuites-bâillons dans les pays européens, il y a tout autant lieu de se féliciter que le rapport examine la législation mise en place au-delà des frontières de l'Europe, au Canada et aux États-Unis d'Amérique (par les États fédérés).

2. Je souhaiterais proposer quelques amendements au projet de résolution en vue de le renforcer. Trois principaux types d'amendements sont proposés: des précisions apportées à la définition des poursuites-bâillons; une description plus détaillée du contexte juridique des poursuites-bâillons; et des propositions de mesures supplémentaires contre les poursuites-bâillons. En ce qui concerne les mesures supplémentaires de lutte contre les poursuites-bâillons, la quasi-totalité des propositions sont tirées du projet de Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre l'utilisation de SLAPPs / poursuites-bâillons, tel que l'a établi le Comité d'experts sur les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique du Comité directeur sur les médias et la société de l'information, et qui a été publié pour consultation publique en juin 2023 («projet de recommandation du MSI-SLP»)². Il n'est évidemment pas possible d'inclure toutes les mesures de lutte contre les poursuites-bâillons proposées par le projet de recommandation du MSI-SLP dans le projet de résolution de l'Assemblée, car le premier document est par nature plus complet. Néanmoins, j'estime que certaines mesures importantes présentes dans le projet de recommandation du MSI-SLP pourraient être incorporées dans le projet de résolution de l'Assemblée.

2. Notes explicatives**2.1. Amendement A (au projet de résolution)**

Cet amendement vise à mettre en évidence la menace qui pèse sur les sources journalistiques et qui représente un autre effet négatif des poursuites-bâillons. Les acteurs de la société civile qui se penchent sur les poursuites-bâillons ont constaté que celles-ci sont utilisées pour menacer la protection des sources journalistiques, afin d'empêcher la diffusion d'informations au grand public.³ L'amendement H propose une mesure pour remédier à ce problème.

2. [Projet de Recommandation CM/Rec\(20XX\)XX du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre l'utilisation de SLAPPs/poursuites-bâillons.](#)

3. Par exemple, le réseau d'organisations de la société civile CASE (Campaign Against SLAPPs in Europe) a fait état de cas de poursuites-bâillons dans lesquels les défenseurs sont obligés d'accorder l'accès à la documentation et aux sources qui ont alimenté les enquêtes journalistiques, ou de divulguer directement les sources comme moyen de

2.2. Amendement B (au projet de résolution)

Cet amendement vise à rendre la définition des poursuites-bâillons aussi succincte et claire que possible. La version actuelle du paragraphe 3 est formulée de manière assez complexe, il est donc proposé de la simplifier, afin de rendre la description des poursuites-bâillons aussi accessible que possible.

2.3. Amendement C (au projet de résolution)

L'amendement est proposé pour éviter de laisser entendre que les poursuites-bâillons sont systématiquement dépourvues de fondement.

Le paragraphe 4 du projet de résolution dresse une liste de caractéristiques réputées typiques des poursuites-bâillons. Bien que le paragraphe indique expressément que ces caractéristiques ne sont pas nécessairement toutes présentes dans une affaire de poursuites-bâillons, la version actuelle (en particulier le passage «Malgré la faiblesse de leurs arguments juridiques») laisse trop fortement entendre qu'une affaire doit être dépourvue de fondement pour être qualifiée de poursuites-bâillons.

Les poursuites-bâillons sont souvent fondées sur des motifs abusifs et juridiquement discutables. Toutefois, une action en justice qui obtient partiellement ou totalement gain de cause devant les tribunaux – et qui est donc «fondée» – peut néanmoins être considérée comme une poursuite-bâillon. Cela peut être dû au fait que: (i) le système juridique ou la législation en vigueur dans le pays concerné facilite les poursuites-bâillons (par exemple parce que la législation en matière de diffamation n'est pas conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme); (ii) le manque d'indépendance de la justice a facilité le succès d'une action en justice; et/ou (iii) l'action en justice est réellement fondée, mais elle est intentée de manière abusive afin d'empêcher toute mobilisation publique ultérieure (par exemple parce qu'elle est délibérément prolongée, parce qu'elle entraîne d'énormes frais de justice et/ou parce qu'elle demande une réparation déraisonnable).

Il est donc important d'éviter de laisser entendre que les poursuites-bâillons sont systématiquement dénuées de fondement, car ce critère pourrait injustement permettre à leurs auteurs d'échapper à la qualification de poursuites-bâillons s'ils obtiennent gain de cause devant les tribunaux. Le paragraphe 12 de l'exposé des motifs de M. Schennach indique qu'il est tout à fait d'accord avec l'idée qu'une affaire peut être considérée comme une poursuite-bâillon même si elle obtient gain de cause devant les tribunaux.

2.4. Amendement D (au projet de résolution)

Cet amendement renvoie aux importants travaux de la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, qui démontrent une fois de plus l'urgente nécessité de procéder à des réformes visant à lutter contre les poursuites-bâillons.

2.5. Amendement E (au projet de résolution)

Cet amendement vise à replacer les mesures de lutte contre les poursuites-bâillons dans leur contexte juridique complet, afin de préciser que les réformes indispensables pour lutter contre les poursuites-bâillons n'ont pas d'incidence disproportionnée sur la protection d'autres droits.

Afin de protéger le droit à la liberté d'expression au titre de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, il est essentiel qu'un ensemble solide de mesures de lutte contre les poursuites-bâillons soit mis en place. Parallèlement, il importe de rappeler que la protection du droit à la liberté d'expression doit être assurée tout en maintenant et/ou en établissant un juste équilibre avec la protection d'autres droits garantis par la Convention. Plus précisément, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, un juste équilibre doit être trouvé entre le droit à la liberté d'expression, d'une part, et le droit à la protection de la réputation, d'autre part (dans le cadre du droit au respect de la vie privée consacré par l'article 8). Le droit à un procès équitable (article 6) doit également être protégé.

La fréquence des affaires de poursuites-bâillons montre que les cadres juridiques en vigueur pour concilier ces droits sont susceptibles d'être manipulés par des acteurs malveillants, de sorte que la protection du droit à la réputation est utilisée comme une arme pour étouffer de manière injustifiée le droit à la liberté d'expression. De solides mesures de lutte contre les poursuites-bâillons s'imposent donc pour garantir la protection du droit à la liberté d'expression. Cela ne signifie pas pour autant que le droit à la protection de la

construire une défense efficace de la vérité. Voir [«Comments by the Coalition Against SLAPPs in Europe \(CASE\) on the Draft Recommendation CM/Rec\(20XX\)XX of the Committee of Ministers to member states on countering the use of SLAPPs»](#), 7 août 2023, paragraphe 5 (anglais uniquement).

réputation doit être oublié ou qu'il n'est plus nécessaire de le mettre en balance avec le droit à la liberté d'expression. Il en va de même pour la nécessité de maintenir le droit à un procès équitable. Il est donc proposé de reconnaître ces droits expressément dans le texte.

2.6. Amendement F (au projet de résolution)

Cet amendement vise à encourager les autorités nationales à conférer aux juridictions nationales des compétences suffisantes pour qu'elles soient en mesure de rejeter, à un stade précoce, les affaires de poursuites-bâillons. La formulation actuelle encourage les autorités nationales à habiliter les tribunaux à rejeter à un stade précoce les poursuites-bâillons «manifestement infondées ou abusives». Cependant, le projet de recommandation du MSI-SLP précise que les tribunaux devraient être habilités à rejeter à un stade précoce une demande «infondée, abusive ou si elle a un impact disproportionné». L'amendement adopterait la formulation utilisée dans le projet de recommandation MSI-SLP, qui est plus large que la version actuelle et serait plus efficace pour lutter contre les poursuites-bâillons.

2.7. Amendement G (au projet de résolution)

Cet amendement propose que les autorités nationales assurent une gestion efficace des dossiers et une rapidité de la procédure dans les affaires de poursuites-bâillons. Cette mesure simple permettrait d'éviter des procédures longues et onéreuses, qui se révèlent très coûteuses pour les défenseurs dans les affaires de poursuites-bâillons. La proposition figure dans le projet de recommandation du MSI-SLP, mais pas dans le projet de résolution⁴.

2.8. Amendement H (au projet de résolution)

Cet amendement propose une mesure qui vise à régler le problème mis en évidence dans l'amendement A.

2.9. Amendement I (au projet de résolution)

Cet amendement propose que les autorités nationales fixent une limite maximale aux dommages-intérêts et aux frais de représentation en justice des défenseurs dans les affaires de poursuites-bâillons. La proposition figure dans le projet de recommandation du MSI-SLP⁵, mais pas dans le projet de résolution.

2.10. Amendement J (au projet de résolution)

Cet amendement propose que les personnes visées par les poursuites-bâillons aient accès 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. La proposition figure dans le projet de recommandation du MSI-SLP⁶, mais pas dans le projet de résolution.

4. [Projet de Recommandation CM/Rec\(20XX\)XX du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre l'utilisation de SLAPPs/poursuites-bâillons](#), paragraphe 21.

5. *Ibid.*, paragraphe 40.

6. *Ibid.*, paragraphe 50.