COUR SUPÉRIEURE DE JUSTICE
DU
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
***
Cité Judiciaire
Bâtiment CR
L-2080 LUXEMBOURG

Avis de la Cour supérieure de Justice

sur le projet de loi n° 8696 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 projet de loi sous avis vise à transposer en droit national 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 « directive 2024/1069 »).

Considérations générales

Tout d'abord, le projet de loi sous avis, en ce qu'il a pour objet d'introduire des protections contre les moyens procéduraux dilatoires pour allonger la durée du litige et en augmenter le coût, auxquels ont recours les auteurs de poursuites stratégiques altérant le débat public, vise en premier lieu des affaires au fond en matière civile ou commerciale introduites devant le Tribunal d'arrondissement suivant la procédure civile écrite, mais s'applique, conformément à son article 2, à toutes les affaires civiles ou commerciales, « quelle que soit la nature de la juridiction », et partant tant aux affaires instruites suivant la procédure écrite qu'à celles instruites suivant une procédure orale.

Or, le projet de loi sous avis ne fait aucune distinction à cet égard et ne précise pas, ni dans ses articles ni dans le commentaire de ceux-ci, comment les nouvelles mesures et procédures y prévues seront intégrées dans les procédures civiles ou commerciales, écrites ou orales, prévues par le Nouveau Code de procédure civile.

Les nouvelles mesures et procédures semblent certes pouvoir s'intégrer sans grandes difficultés, sauf ce qui sera dit ci-dessous, dans les procédures orales, prévues notamment devant les justices de paix, le juge des référés ou la chambre commerciale du Tribunal d'arrondissement, mais les rédacteurs du projet de loi devront encore s'interroger sur l'intégration de ces mesures et procédures dans la procédure civile écrite et ils devront notamment préciser quel sera le rôle du juge de la mise en état à cet égard.

Commentaire des articles

Articles 1 et 2

L'article 1er du projet de loi relatif à l'objet de celle-ci fait référence aux « matières civiles », tandis que l'article 2 en fixe le champ d'application « aux questions de nature civile ou commerciale » qui font l'objet d'une « procédure civile », « quelle que soit la nature de la juridiction ».

Ces dispositions, qui ne font que reprendre le texte de la directive 2024/1069, manquent de précision au regard du droit national, en ce que, d'une part, l'article 1er semble exclure les matières commerciales de l'objet de la loi, alors que l'article 2, au contraire, les inclut dans son champ d'application et que, d'autre part, la référence à la seule « procédure civile », procédure qui peut être orale ou écrite suivant la nature de la juridiction, soulève la question de l'applicabilité de la loi à la procédure commerciale orale.

En ce que le projet de loi comporte comme exclusion que « 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 », il ne fait aussi que reprendre les termes de la directive. On s'interroge toutefois sur la signification et la portée de cette exclusion. La directive et le projet de loi ne portent positivement que sur les actions en procédure civile (et commerciale), de sorte qu'il ne paraît pas utile d'exclure négativement les actions en procédure fiscale, douanière et administrative. Et l'exclusion ne peut pas non plus vouloir signifier que sont exclues les actions qui prennent appui sur un débat public portant sur des questions fiscales, douanières ou administratives, alors la définition de la « question d'intérêt public » inclut manifestement des débats publics portant sur des questions fiscales, douanières et administratives. Seul le considérant 20 de la directive semble donner quelques indications sur la portée de cette exclusion.

Dans le même sens, en ce que le projet de loi prévoit que « La présente loi ne s'applique pas aux poursuites pénales … », il reprend les termes de la directive. Mais que faut-il entendre par « poursuites pénales » ? Si on y inclut les citations directes, il est fort à parier que les demandeurs de mauvaise foi auront régulièrement recours à ce mécanisme pour échapper aux dispositions devant résulter du projet de loi sous avis. Ne serait-il pas pertinent de préciser que le terme de « poursuites pénales » ne couvre que celles qui sont intentées par les autorités de poursuite étatiques ?

Il y a lieu d'apporter les précisions nécessaires à ces dispositions afin d'éviter tout problème d'application de la loi.

Article 3

L'article 3 entend définir les notions de « débat public », de « question d'intérêt public » et de « procédures judiciaires abusives altérant le débat public » et reprend textuellement l'article 4 de la directive 2024/1069, y compris, pour la deuxième et la troisième notion, les exemples non exhaustifs y cités.

Alors que la directive et le projet de loi portent tant sur les « demandes en justice manifestement infondées » que sur les « procédures judiciaires abusives », il est à déplorer que la première de ces notions ne fasse pas l'objet d'une définition. Les exemples d'appréciation donnés dans le commentaire de l'article 8 ont tous trait à des aspects de procédure. Faut-il en déduire que le caractère manifestement infondé d'une demande en justice ne peut s'apprécier que par rapport à de tels aspects, à l'exclusion de toute considération tirée du fond ? Une telle approche aurait le mérite de porter sur des critères plus ou moins objectifs, à l'exclusion d'une appréciation sur le fond de la demande. Mais est-ce que l'objectif de la loi est réalisé avec une telle restriction des critères d'appréciation ? Le fait que le demandeur doive démontrer l'absence de caractère manifestement infondé de sa demande (cf article 9) plaide en défaveur d'une telle interprétation restrictive.

Par ailleurs, le recours à des exemples non exhaustifs dans le cadre de définitions légales ne permet pas d'y apporter les précisions nécessaires. Dans un but de réduire au minimum l'insécurité juridique créée par de tels exemples non exhaustifs, il y a lieu d'inclure ceux-ci dans les définitions légales, alors que celles-ci sont destinées à donner un sens précis à des notions imprécises.

Ainsi, au lieu de donner, sous le point 2°, des exemples en employant les termes « dans des domaines tels que : », il y aurait ainsi lieu d'intégrer ces exemples dans la définition elle-même en utilisant la terminologie « notamment dans les domaines suivants : », l'emploi du terme « notamment » permettant aux juridictions d'y ajouter d'autres domaines si nécessaire.

La terminologie « Les indications d'une telle finalité incluent par exemple : » utilisée sous le point 3° est même trompeuse, alors que l'utilisation du terme affirmatif « incluent » au présent pourrait s'interpréter dans le sens d'une nécessité d'inclure les notions données en exemple. Il est proposé d'utiliser la terminologie « Les indications d'une telle finalité peuvent notamment inclure : » qui est plus précise tout en laissant une certaine marge de manœuvre aux juridictions.

Article 4

Le projet de loi sous avis entend, par son article 4, alinéa 2, exercer l'option prévue à l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2024/1069 et attribuer aux juridictions saisies le pouvoir d'ordonner d'office les mesures relatives aux garanties procédurales prévues en ses chapitres 3 et 4, dont notamment la condamnation de la personne qui succombe au remboursement de l'intégralité des honoraires d'avocat, respectivement sa condamnation à des dommages-intérêts ou à une amende civile.

L'attribution aux juridictions d'un pouvoir de prononcer d'office des condamnations pécuniaires à l'encontre d'une partie à l'instance au profit d'une autre partie à l'instance qui n'en a pas fait la demande, partant l'attribution de statuer d'office ultra petita, se heurte, d'une part, à des problèmes d'appréciation factuelle des montants des honoraires d'avocat, respectivement des dommages subis, en l'absence d'une demande y relative et de pièces

versées et, d'autre part, au principe de l'article 54 du Nouveau Code de procédure civile que le juge doit se prononcer sur tout ce qui est demandé et seulement sur ce qui est demandé, dont la violation peut être sanctionnée, sur base de l'article 617 du même code, par la rétractation du jugement sur requête civile.

Parmi les mesures qui peuvent être ordonnées à l'initiative du tribunal figure encore la faculté de rejeter la demande à tout moment pour être « manifestement infondée ». Imagine-t-on un tribunal de proposer aux parties de rejeter la demande pour être manifestement infondée sans se voir reprocher par le demandeur d'avoir préjugé sur le fond et d'avoir contrevenu à son exigence d'impartialité ?

L'article 4 appelle une mise en garde supplémentaire au regard d'un éventuel abus de la part du défendeur, en ce qu'il prévoit en son alinéa 3 la fixation par la juridiction saisie de la date de l'audience de plaidoiries à « une de ses prochaines audiences » en cas de demande de l'une ou plusieurs des mesures correctrices visées aux article 10 à 12 de la loi.

Cette disposition, si elle devait être maintenue, aura comme conséquence que dès qu'un défendeur prétend, à bon droit ou non, qu'une procédure judiciaire serait engagée contre lui en raison de sa participation au débat public et qu'il demande le remboursement de ses frais, des dommages-intérêts et/ou une amende civile, la juridiction saisie sera obligée de fixer une audience de plaidoiries et de prendre une décision susceptible de recours à ces égards. Un défendeur de mauvaise foi pourrait ainsi faire usage de cette disposition à tous les stades d'une procédure civile ou commerciale à des fins dilatoires.

Au vu de toutes ces considérations, il est proposé de faire abstraction de l'alinéa 3 de l'article 4.

Article 5

D'une façon générale, il convient de s'interroger sur la mise en œuvre pratique de la procédure spéciale en cas de désistement prévue à l'alinéa 2 de l'article 5 si le désistement est proposé à un stade précoce (désistement d'instance avant que le lien d'instance ne soit formé, en toutes hypothèses, ou désistement d'action, dans l'hypothèse d'une procédure orale). Il est peu probable que le demandeur se situe de sa propre initiative dans le cadre de la présente loi. Il appartiendra dès lors soit au tribunal, d'office (mais la juridiction saisie n'a, en principe, pas encore à sa disposition tous les éléments factuels pour décider qu'il s'agit d'une procédure judiciaire engagée contre une personne physique ou morale en raison de sa participation au débat public, puisque que le défendeur n'a pas encore présenté ni défense ni demande reconventionnelle), soit au défendeur, qui aura eu connaissance du désistement par les voies de droit commun, à faire valoir l'application du régime spéciale et l'application spécifique des mesures de protection.

Article 6

La possibilité pour la juridiction d'accepter notamment que des associations ayant un intérêt légitime à assurer la protection des personnes participant au débat public puissent soutenir le défendeur, avec son accord, ou fournir des informations dans le cadre du litige, n'appelle pas de remarques.

La possibilité pour la juridiction d'inviter « toute personne » en raison de sa compétence ou de ses connaissances à l'éclairer utilement sur la solution à donner au litige devrait également être expressément étendue au Ministère public.

Article 7

L'article 7 du projet de loi introduit la faculté pour le défendeur de demander et d'obtenir que le demandeur doive constituer une caution judiciaire. On note que cette règle, qui transpose l'article 10 de la directive, déroge au droit commun, une telle caution étant exclue tant pour les demandeurs résidant sur le territoire du Luxembourg (article 257 du NCPC ne le permettant qu'à l'égard des demandeurs résidant à l'étranger) que pour bon nombre de demandeurs résidant à l'étranger, alors que le droit de l'Union européenne et de nombreuses conventions internationales excluent la caution judiciaire dans l'étendue de leur champ d'application.

Les rédacteurs du projet de loi sous avis proposent ainsi d'introduire des dispositions dérogatoires au droit commun des articles 257 et 258 du Nouveau Code de procédure civile relatives à la *cautio judicatum solvi*. Cette introduction d'un article particulier peut se justifier à cet égard, en ce que la procédure y prévue se distingue sur plusieurs points de celle des articles du Nouveau Code de procédure civile et qu'une introduction de ces dispositions dérogatoires dans ledit code ne ferait qu'alourdir inutilement la procédure y prévue.

Dans un but d'éviter d'éventuels abus de la part du défendeur, il est néanmoins proposé d'aligner le deuxième alinéa de l'article 7 du projet de loi sous avis au deuxième alinéa de l'article 257 du Nouveau Code de procédure civile qui dispose : « Le défendeur peut requérir que caution soit fournie, même pour la première fois, en cause d'appel, s'il est intimé. ».

Il y a encore lieu de s'interroger sur l'opportunité et la nécessité de l'introduction de l'alinéa 3 de l'article 7 du projet de loi sous avis, en ce que, d'une part, dans le cadre d'une procédure orale, la demande d'une caution se fait nécessairement lors d'une audience de plaidoiries, de sorte que la fixation d'une nouvelle audience de plaidoiries ne fait pas de sens et ne ferait qu'allonger inutilement la procédure et que, d'autre part, dans le cadre de la procédure écrite, le respect du contradictoire oblige la juridiction d'accorder au demandeur un délai pour conclure afin de prendre position par rapport à cette demande avant la clôture de l'instruction et la fixation d'une audience de plaidoiries.

Si la fixation d'un délai rapproché de l'audience des plaidoiries peut paraître utile dans le cas de la procédure écrite, il n'en reste pas moins qu'en pratique les demandes de *cautio judicatum solvi* sont évacuées dans des délais tout-à-fait raisonnables par les juridictions concernées.

Article 8

Dans le cadre de cette introduction d'une procédure de rejet rapide, dont le principe doit être salué, il y a impérativement lieu de faire une distinction entre les procédures orales et la procédure écrite. La rédaction actuelle de l'alinéa 2 de l'article 8 du projet de loi sous avis est incompatible avec les procédures prévues par le Nouveau Code de procédure civile, notamment en mise en état qui requiert une instruction écrite et partant des délais appropriés.

Il y a également lieu de s'interroger sur l'opportunité de prévoir cette possibilité de demander le rejet rapide d'une demande à tout stade de la procédure. Une telle possibilité ne devrait-elle pas être limitée au début de la procédure ? La fixation rapprochée d'une audience « endéans un délai de six semaines », ne se justifie certainement plus après l'échange de plusieurs corps de conclusions entre parties et pourrait même favoriser des abus procéduraux de la part des défendeurs.

Dans le cadre d'une procédure orale, l'application de la procédure de rejet rapide se conçoit encore tant au moment de la fixation de l'affaire pour plaidoiries que dans le cadre de celles-ci. Comme soulevé ci-dessus pour l'article 7, la fixation d'une nouvelle audience de plaidoiries ne fait pas de sens dans ce dernier cas.

Dans le cadre de la procédure écrite, la demande afférente devrait être faite, soit dans un corps de conclusions du défendeur, un bref délai étant alors à accorder au demandeur pour y prendre position avant de fixer l'affaire pour plaidoiries, soit d'office par la juridiction saisie, des délais étant alors à accorder tant au demandeur qu'au défendeur pour y prendre position avant de fixer l'affaire pour plaidoiries.

Au vu de ces considérations, il y a lieu de préciser le stade de procédure auquel cette demande peut être faite et d'adapter le texte du projet de loi aux procédures existantes.

Le délai de six semaines proposé semble également illusoire et risque de perturber le bon fonctionnement des juridictions. Une formulation moins rigoureuse, comme par exemple « la juridiction saisie fixe la date de l'audience de plaidoiries à brève échéance à la première audience utile », permettrait une meilleure administration de la justice, tout en respectant l'objet de la directive 2024/1069.

Il y a finalement lieu d'approuver le report de tout recours contre le rejet d'une demande de rejet rapide prévu par l'article 8, alinéa 3, du projet de loi sous avis.

Article 9

L'introduction d'un renversement de la charge de la preuve dans le cadre de la procédure du rejet rapide, dans la mesure où elle est exigée par l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2024/1069, n'appelle pas de commentaires.

Articles 10 à 12

Le projet de loi sous avis entend introduire certaines dispositions nouvelles relatives au remboursement des frais et à l'allocation de dommages-intérêts lorsque la juridiction saisie arrive à la conclusion que la procédure engagée est une procédure judiciaire abusive altérant le débat public.

Il y a lieu de s'interroger sur l'opportunité d'introduire des dispositions nouvelles à l'égard de la condamnation aux dépens de la partie qui succombe, mesure qui est déjà prévue par l'article 238 du Nouveau Code de procédure civile.

En ce qui concerne la condamnation du perdant à prendre en charge les frais de représentation (i.e. les frais d'avocat), la jurisprudence des Cours et Tribunaux luxembourgeois permet déjà de condamner la personne qui succombe dans le cadre d'une

procédure judiciaire abusive tant au remboursement de l'intégralité des frais et honoraires d'avocat, qu'à des dommages-intérêts sur base des articles 1382 et 1383 du Code civil. L'article 10 projeté ajoutera une base légale additionnelle à ces demandes.

Pour ce qui est de l'amende civile, dont le principe de l'introduction est à approuver, il y a lieu de s'interroger sur l'opportunité d'augmenter considérablement le montant maximum de cette amende civile à 100.000 euros, en ce que le montant prévu de 15.000 euros ne semble guère dissuasif à l'égard de personnes physiques ou morales susceptibles d'engager des procédures judiciaires abusives altérant le débat public.

Observation générale sur le chapitre 3 (articles 8 à 9) et le chapitre 4 (articles 10 à 12)

Suivant en cela la structure de la directive, le chapitre 3 traite des demandes « manifestement infondées » et le chapitre 4 traite des « procédures abusives » en prévoyant à l'égard de chacune de ces catégories des mesures de protection particulières, laissant entendre que les mesures prévues pour une catégories ne jouent pas pour l'autre catégorie. Est-ce une solution appropriée ? Pourquoi ne pas pouvoir rejeter rapidement une demande abusive ? Pourquoi ne pas faire supporter à l'auteur d'une demande manifestement abusive les frais, des dommages-intérêts et une amende civile ? Dans la mesure ù la directive prévoit un seuil de protection minimal, rien ne devrait s'opposer à ce qu'au niveau national, les différentes mesures s'appliquent réciproquement dans tous les cas de figure.

Article 13

Cet article constitue une innovation au regard de la procédure de l'exequatur, en ce que la juridiction nationale saisie sur base de l'article 678 du Nouveau Code de procédure civile de la reconnaissance 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, devra se livrer à un contrôle du fond afin de vérifier si la procédure est à considérer comme manifestement infondée ou abusive en vertu du droit luxembourgeois.

Son introduction n'appelle cependant pas d'autres commentaires en ce qu'elle répond aux exigences de l'article 16 de la directive 2024/1069, sauf à préciser qu'en proposant d'écrire que « 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 … », le projet de loi s'écarte de la directive et restreint indûment la portée du texte en insérant ici le terme « abusive », absent dans la directive.

Article 14

L'introduction d'une compétence territoriale spéciale des juridictions nationales pour une demande en dommages-intérêts présentée par une personne domiciliée au Luxembourg en raison d'une procédure abusive altérant le débat public engagée contre elle par un demandeur domicilié en dehors de l'Union européenne devant une juridiction d'un Etat non-membre de l'Union européenne, en ce qu'elle résulte des exigences de l'article 17 de la directive 2024/1069, n'appelle pas de commentaires. Le problème semble provenir de la version linguistique en langue française, les versions allemandes et anglaise de la directive par exemple ne contiennent pas cette restriction.

Article 15

La directive et la future loi ne portent pas atteinte à l'application de conventions et accords conclus avant le 6 mai 2024. Faut-il en déduire que l'interdiction d'exiger de la part du demandeur une caution judiciaire contenue dans de tels conventions et accords continue à s'applique, nonobstant l'article 10 de la directive et l'article 7 de la loi ? Ce serait paradoxal, dans la mesure où la directive a pour objet de déroger au droit commun de l'Union européenne en permettant la caution judiciaire au sein de l'Union européenne.

Article 16

De telles indications de publication n'ont pas leur place dans une loi normative.

Observation légistique

D'un point de vue légistique, le projet de loi emploie tantôt la formulation « chapitre 4 », tantôt la formulation « articles 10 à 12 », pour opérer le même renvoi. Il pourrait être utile d'harmoniser la formulation des renvois.

Luxembourg, le 17 février 2026

Le Président de la Cour supérieure de Justice

Thierry HOSCHEIT