

Avis du Conseil de Presse du Luxembourg
sur le projet de loi n°8696 portant transposition de la Directive
(UE) 2024/1069 relative à la protection des participants au
débat public contre les demandes en justice manifestement
infondées ou abusives (« poursuites stratégiques altérant le
débat public »)

Le Conseil de Presse du Luxembourg, chargé de veiller au respect de la liberté et du pluralisme des médias ainsi qu'à la protection des journalistes et des acteurs du débat public, a examiné le projet de loi transposant la Directive (UE) 2024/1069 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 (document parlementaire : 8696).

1. Appréciation générale

Le Conseil de Presse salue l'initiative législative visant à protéger les participants au débat public contre les procédures judiciaires abusives, appelées « poursuites-bâillons » ou « procédures stratégiques altérant le débat public » (« SLAPP »). Cette transposition constitue un outil juridique essentiel pour garantir la liberté d'expression, l'accès à l'information et le pluralisme des médias au Luxembourg.

Le projet de loi se distingue par :

- **Des garanties procédurales effectives** permettant aux participants au débat public de solliciter le rejet rapide de demandes manifestement infondées ou abusives ;
- **La possibilité pour la juridiction d'ordonner d'office des mesures de protection**, assurant un accès équilibré à la justice ;
- **Des mesures correctrices**, incluant le remboursement des frais de représentation (frais de défense) et la possibilité d'obtenir des dommages et intérêts pour compenser les préjudices subis ;
- **Des dispositions visant à prévenir l'effet dissuasif des procédures stratégiques** sur le débat public, en particulier pour les journalistes, éditeurs et autres acteurs médiatiques.

Certains points sensibles nécessitent néanmoins des précisions supplémentaires afin de garantir l'efficacité réelle de la loi, notamment la définition des demandes « manifestement infondées » ou « abusives », ainsi que l'adaptation des garanties aux procédures pénales.

2. Observations spécifiques

a) Champ d'application des procédures (articles 1 et 2)

Le projet de loi, tel que défini par ses articles 1 et 2, limite son champ d'application aux seules procédures civiles ou commerciales. Or, d'autres voies procédurales peuvent être utilisées pour altérer le débat public.

Le Conseil de Presse estime indispensable que la loi couvre :

- **Les procédures civiles et commerciales ;**
- **Les procédures pénales** engagées à l'initiative de parties privées (citations directes, plaintes avec constitution de partie civile) lorsqu'elles présentent un caractère manifestement infondé ou abusif et risquent de porter atteinte à la liberté d'expression.

En effet, l'esprit de la directive comme du projet de loi est de protéger les participants au débat public contre des demandes en justice manifestement infondées ou des procédures abusives. Il importe, à cette fin, de prendre en compte l'ensemble des voies procédurales susceptibles d'être instrumentalisées à des fins d'intimidation, y compris lorsque le droit pénal est invoqué par des parties autres que le ministère public. Les citations directes et les plaintes avec constitution de partie civile peuvent, à cet égard, produire des effets dissuasifs sur le débat public comparables à ceux des procédures civiles.

Le Conseil de Presse considère dès lors que le champ d'application de la loi doit être explicitement étendu à ces procédures, afin d'éviter tout contournement de l'objectif de protection poursuivi par le législateur.

Les procédures arbitrales peuvent, en revanche, demeurer exclues du champ d'application du texte. L'objectif poursuivi est de prévenir toute instrumentalisation du droit civil ou pénal à des fins d'intimidation ou de pression sur les participants au débat public.

b) Définition du débat public et des questions d'intérêt public (article 3)

Le Conseil de Presse soutient une définition large du « débat public », incluant journalistes, éditeurs, médias, défenseurs des droits, universitaires, chercheurs et entités apportant un soutien indirect (plateformes, imprimeries, prestataires). Cette approche est conforme à la directive et à l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

Il est toutefois essentiel de préciser des critères stricts pour qualifier une procédure de SLAPP ou une demande manifestement infondée et abusive, afin de limiter les divergences d'interprétation judiciaire.

c) Amicus curiae et soutien pratique (article 6)

L'introduction de l'amicus curiae, permettant aux associations ou organisations représentatives des médias d'intervenir au soutien du défendeur, renforce la protection du débat public.

Le Conseil de Presse recommande également d'accompagner l'entrée en vigueur de la loi par :

- **Une assistance juridique spécialisée** pour les participants au débat public ;
- **Des formations continues** pour les magistrats et les professionnels du droit.

Ce soutien pratique permettra de favoriser une application cohérente et efficace des nouvelles dispositions.

d) Caution judiciaire (article 7)

La possibilité pour la juridiction de demander au requérant une caution couvrant les frais du défendeur (journaliste, éditeur, média ou acteur du débat public attaqué) constitue un outil efficace pour limiter les abus.

Il est toutefois essentiel de définir des critères clairs pour le calcul de cette caution, en tenant compte de la situation économique des parties, de la complexité de l'affaire, du risque réel d'insolvabilité du requérant et de l'estimation raisonnable des frais de défense, afin d'éviter que le coût supporté par le défendeur ne devienne excessif et de garantir un accès effectif à la justice.

- **Pour les procédures civiles et commerciales**, la caution doit rester proportionnée à la situation économique des parties, à la complexité de l'affaire et aux frais prévisibles de défense.
- **Pour les procédures pénales**, la caution n'est pas applicable. La protection repose sur un filtrage précoce et une appréciation renforcée de la plausibilité des plaintes.

e) Rejet rapide et mesures correctrices (article 8)

Les procédures de rejet rapide doivent s'appliquer aux procédures civiles et commerciales, permettant un examen préliminaire efficace des demandes manifestement infondées ou abusives.

Pour les procédures pénales, la protection repose sur un filtrage précoce et une appréciation renforcée de la plausibilité de la plainte dès le stade initial. Lorsqu'une procédure civile et une procédure pénale portent sur les mêmes faits, la décision de rejet rapide dans la procédure civile peut servir d'élément indicatif pour le procureur dans son appréciation de la plainte pénale, sans créer de priorité légale obligatoire.

Les mesures correctrices pour le pénal peuvent inclure :

- **Le remboursement des frais exposés** par la personne visée ;

- **La mention explicite du caractère abusif** dans la décision de classement ou de non-lieu ;
- **L'ouverture d'un droit à réparation civile autonome** avec dommages et intérêts en cas de harcèlement judiciaire caractérisé.

f) Charge de la preuve (article 9)

Pour les procédures pénales présentant un risque de poursuite abusive, le plaignant est tenu de fournir dès l'introduction de la procédure des éléments concrets établissant des indices sérieux d'une infraction. À défaut, le parquet peut classer la plainte sans suite de manière motivée.

Cette exigence vise à atteindre un objectif comparable à celui du renversement de la charge de la preuve en matière civile, tout en respectant les exigences constitutionnelles et conventionnelles du droit pénal.

g) Décisions étrangères (articles 13 et 14)

La reconnaissance et l'exécution des décisions rendues dans un État non membre de l'Union européenne appellent une attention particulière. Il importe que le dispositif garantisse qu'aucune décision manifestement abusive ou constitutive d'une poursuite stratégique altérant le débat public ne puisse produire d'effets au Luxembourg. Ces dispositions constituent un élément important de protection dans les situations transfrontalières, en permettant aux juridictions luxembourgeoises d'examiner la compatibilité de telles décisions avec les garanties prévues par la loi.

h) Transparence et publication (article 16)

La transparence des décisions SLAPP reste insuffisante.

Le Conseil de Presse recommande :

- **La publication systématique, notamment via un registre public des décisions** relatives aux SLAPP, même anonymisée, afin de renforcer l'effet dissuasif et de diffuser la jurisprudence auprès des acteurs du débat public.

3. Recommandations

Pour garantir l'efficacité de la loi, le Conseil de Presse propose :

1. **De rappeler explicitement le respect des droits fondamentaux** (liberté d'expression et d'information) dans le texte de loi ;
2. **D'assurer la cohérence avec la législation existante sur la protection des lanceurs d'alerte** et les instruments favorisant la transparence et l'accès à l'information ;
3. **D'étendre le champ d'application de la loi à l'ensemble des procédures susceptibles d'être utilisées de manière abusive pour altérer le débat public, y compris les**

procédures pénales engagées à l’initiative de parties privées (notamment les citations directes et plaintes avec constitution de partie civile), afin d’éviter tout contournement de l’objectif de protection poursuivi par la loi.

4. **De préciser les critères permettant de qualifier une procédure de SLAPP** ou une demande manifestement infondée et abusive, et d’encadrer les cautions et mesures correctrices ;
5. **De renforcer la protection des acteurs apportant un soutien indirect** au débat public afin qu’ils ne deviennent pas des cibles de procédures abusives ;
6. **De mettre en place des dispositifs de soutien pratique** lors de l’entrée en vigueur de la loi, comprenant une assistance juridique spécialisée et des formations continues pour les magistrats et les professionnels du droit, afin d’assurer une application cohérente et efficace des nouvelles dispositions ;
7. **De sensibiliser tous les acteurs du débat public**, y compris les journalistes et éditeurs, aux garanties et mesures prévues par la loi ;
8. **De mettre en place des procédures simplifiées et accélérées** pour les demandes de rejet rapide ou de caution, afin de limiter les coûts disproportionnés ;
9. **De garantir la publication (anonymisée) des décisions** pertinentes pour renforcer la jurisprudence et la compréhension des procédures SLAPP ;
10. **De mettre en place des protections spécifiques pour les procédures pénales**, incluant une **appréciation de plausibilité renforcée** et des **mécanismes de classement motivés**, et d’envisager la **dépénalisation de la diffamation** pour réduire le risque d’abus (conformément à l’Observation générale n°34 de l’article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à la Recommandation 1814 (2007) du Conseil de l’Europe).

4. Conclusion

Le Conseil de Presse considère que le projet de loi constitue une avancée majeure pour la protection du débat public et des journalistes. Il offre des instruments proportionnés pour prévenir et sanctionner les procédures abusives, tout en respectant les droits fondamentaux.

Cependant, certaines lacunes et points sensibles (champ d’application, définition des demandes abusives, mise en œuvre des mesures correctrices et de la caution) nécessitent des précisions et risquent de limiter l’efficacité du texte. Les recommandations ci-dessus visent à combler ces lacunes et garantir une protection complète des participants au débat public.

Fait à Luxembourg, le 6 mars 2026

Le Conseil de Presse du Luxembourg