

N° 8696⁵

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

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 mani-
festement infondées ou les procédures abusives
(« poursuites stratégiques altérant le débat public »)

* * *

AVIS DU PARQUET GÉNÉRAL

(25.3.2026)

Remarques d'ordre général :

Le projet de loi sous examen vise, comme son titre l'indique, à transposer dans notre législation nationale la Directive (UE) 2024/1069 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, dite « Directive anti-SLAPP¹ ».

Si la Directive porte exclusivement sur les procédures ayant une incidence transfrontière, les auteurs du projet de loi ont opté d'étendre l'étendue du dispositif protecteur aux procès purement nationaux, afin d'en élargir le champ d'application. Cette extension a été annoncée dans le cadre du plan d'action national pour la sécurité des journalistes (2025-2028), mis en place par le Gouvernement luxembourgeois en 2025, dans le cadre de la campagne du Conseil de l'Europe pour la sécurité des journalistes « *Les journalistes comptent* ».

Les garanties procédurales et mesures correctrices prévues tant par la Directive que par le projet de loi se limitent toutefois aux procédures civiles et commerciales. L'ensemble du contentieux pénal, fiscal, douanier, administratif et d'arbitrage s'en trouve expressément exclu.

Il faut souligner que cette exclusion des procédures pénales remet considérablement en cause la portée, voire l'utilité-même du dispositif de protection prévu, dès lors qu'en ce qui concerne les journalistes, qui sont les premiers à être visés par les poursuites-bâillons, la plupart de ces procédures se déroule dans un cadre pénal, soit via des citations directes devant les juridictions répressives, soit via des plaintes avec constitution de partie civile, du chef de diffamation, calomnie et injure.

Afin de garantir l'efficacité de la lutte contre les procédures stratégiques altérant le débat public, on devrait envisager d'inclure dans le dispositif les procédures pénales pour lesquelles ce n'est pas le Ministère Public qui en est à l'origine, mais un particulier, c'est-à-dire les citations directes devant les juridictions répressives ainsi que les plaintes avec constitution de partie civile.

Observations quant aux différents articles du projet de loi :

Ad article 1 : Objet

Cet article n'appelle pas de commentaires au vu des remarques formulées ci-dessus.

¹ Strategic lawsuits against public participation

Ad article 2 : Champ d'application

L'exclusion formelle de tout le contentieux pénal est problématique et il est renvoyé aux observations introductives.

Une grande partie des procédures pouvant le cas échéant être qualifiées comme altérant le débat public se déroulent en matière pénale. A l'instar des procédures civiles et commerciales, elles impliquent également des coûts financiers importants, sont chronophages et causent un stress psychique, de même qu'un risque d'atteinte à l'honneur pour les personnes visées.

Une extension aux procédures pénales pour lesquelles c'est un particulier, personne physique ou morale, qui prend l'initiative et non pas le Parquet, à savoir les citations directes et les plaintes avec constitution de partie civile, devrait être envisagée afin de garantir l'efficacité du dispositif de protection que le projet de loi entend mettre en place.

Ad article 3 : Définitions

L'article 3 du projet de loi reprend les définitions figurant à l'article 4 de la Directive.

Les notions de « débat public » et de « question d'intérêt public » n'appellent pas de commentaires.

La Directive, dont le titre est repris par le projet de loi, prévoit deux sortes de procédures pour lesquelles le mécanisme protecteur peut s'appliquer : les demandes en justice manifestement infondées, d'une part, et les procédures abusives, d'autre part. Les deux catégories se trouvent regroupées sous la formule des « *poursuites stratégiques altérant le débat public* ».

Le projet de loi, qui reprend à cet égard les termes exacts de l'article 4 de la Directive, définit la notion de « procédures judiciaires abusives altérant le débat public ».

Pendant, il n'est pas clair si la catégorie des « *demandes en justice manifestement infondées* », qui ne se trouve pas définie, y est englobée ou non. En tout état de cause, des mesures et garanties différentes semblent s'appliquer, selon qu'une procédure est manifestement infondée (mesures du chapitre 3) ou bien lorsqu'elle est abusive (mesures du chapitre 4).

Selon le considérant (29) de la Directive, une demande en justice introduite dans le cadre d'une procédure judiciaire abusive peut être infondée en tout ou partie. Cela signifie qu'une demande en justice ne doit pas nécessairement être totalement infondée pour qu'une procédure soit considérée comme abusive. La Directive indique l'exemple d'une violation mineure des droits de la personnalité qui pourrait donner lieu à une demande d'indemnisation modeste en vertu du droit applicable, mais qui pourrait tout de même être abusive si une réparation manifestement excessive est demandée par le requérant. En revanche, toujours selon la Directive, 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 au sens de la Directive.

Il semble s'en déduire que pour que les mécanismes de protection puissent être mis en œuvre, il faut que la procédure judiciaire en cause soit au moins partiellement infondée. Toutefois, afin de pouvoir bénéficier d'un rejet rapide sur base de l'article 8 (chapitre 3), il faut en plus que l'action soit considérée comme manifestement infondée. A défaut de critères précis figurant dans la loi, cette appréciation est laissée à la juridiction saisie de la demande, après un « *examen approprié* ».

Des précisions supplémentaires quant à ces différentes catégories d'actions auraient été souhaitables pour éviter des confusions et débats inutiles sur ces points.

Ad article 4 : Demandes de garanties procédurales

Les garanties procédurales énumérées à l'article 4 du projet de loi sont éligibles dans le cadre de toutes les actions judiciaires altérant le débat public. Elles figurent sous le chapitre 2, intitulé « *Règles communes concernant les garanties procédurales* ».

Un défendeur qui estime que la procédure engagée à son encontre trouve sa source dans sa participation au débat public, peut solliciter une caution, le rejet rapide des demandes si elles sont manifestement infondées ainsi que les mesures correctrices prévues par le chapitre 4.

De plus, les auteurs du projet de loi ont opté, en application de l'article 6, paragraphe 2, de la Directive, en faveur de la possibilité pour la juridiction saisie d'accorder d'office les garanties procédurales prévues par les chapitres 3 et 4 du projet.

Le rejet rapide d'office d'une demande manifestement infondée ne pose a priori pas de problème particulier à cet égard, sous réserve des observations à propos de l'article 8.

Cependant, il est difficile de concevoir d'un juge puisse allouer des dommages-intérêts, voire l'intégralité des frais de représentation à un défendeur qui n'en a pas fait la demande. A tout le moins, il devrait alors susciter un débat contradictoire sur cette question et permettre à chaque partie de prendre position sur la question soulevée d'office. Selon le considérant (31) de la Directive, les garanties procédurales et les mesures correctrices doivent être appliquées dans le respect du droit à un recours effectif et il appartient donc à la juridiction saisie de mettre en balance les intérêts et droits des différentes parties en cause. Une telle appréciation, toutefois, ne pourra se faire qu'après avoir entendu chaque partie en ses moyens et arguments.

En l'état actuel, le texte du projet de loi ne prévoit un tel débat que lorsque le défendeur requiert l'une des mesures correctrices prévues au chapitre 4. Ceci pose problème au niveau du respect du contradictoire et des droits de la défense.

Ad article 5 : Modification ultérieure des demandes en justice

Au vœu de l'article 5 du projet de loi, un défendeur peut se prévaloir des mesures correctrices prévues au chapitre 4, même en cas de modification ultérieure de ses demandes par le demandeur.

Selon le considérant (34) de la Directive, une telle modification en cours d'instance pourrait notamment se justifier par le souhait du demandeur d'échapper à l'allocation des frais à la partie ayant obtenu gain de cause.

Le second paragraphe de l'article 5 évoque l'hypothèse d'un désistement d'instance avant que le lien d'instance ne soit formé, donc en tout début de procédure. On peut se poser la question de savoir si à ce moment précoce, la juridiction saisie dispose des informations suffisantes pour pouvoir apprécier si l'action lui soumise pourra être qualifiée de procédure abusive altérant le débat public, d'autant plus le défendeur n'a pas encore pris position.

En tout état de cause, il appartient dans cette hypothèse au défendeur d'informer la juridiction s'il souhaite demander l'une des mesures prévues au chapitre 4, auquel cas des plaidoiries doivent être fixées à l'une des prochaines audiences.

Ad article 6 : Soutien du défendeur dans le cadre des procédures judiciaires et amicus curiae

Cette disposition prévoit que le défendeur peut se faire soutenir par « *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.* »

A défaut d'autres indications, il faut supposer que c'est le défendeur qui en formule la demande et qu'il appartient à la juridiction saisie de décider si l'entité, dont le soutien est sollicité, présente un tel intérêt légitime. Si le juge constate le défaut d'un tel intérêt légitime, il faut supposer qu'il peut interdire à l'entité de se joindre à la procédure, sinon rejeter sa prise de position. Il n'est pas précisé si le demandeur peut contester l'intérêt légitime dans le chef de l'entité intervenant en soutien du défendeur.

Il n'est pas indiqué non plus sous quelle forme ce soutien doit se présenter.

Lorsqu'il s'agit d'une procédure orale, comme par exemple devant une justice de paix ou le tribunal de commerce, on peut imaginer que l'entité se présente simplement à l'audience des plaidoiries et y prend position de façon orale.

Lorsque l'on se trouve en revanche dans le cadre d'une procédure civile devant le tribunal d'arrondissement ou bien devant la Cour d'appel, il faudrait déterminer de quelle façon l'avis de l'entité de soutien peut être intégré dans la procédure, écrite de par sa nature. Faut-il un écrit, à communiquer à la partie adverse afin de respecter le principe du contradictoire ? Le demandeur peut-il alors prendre position par écrit par rapport à l'avis déposé ? Ou bien la juridiction doit-elle prévoir une audience de plaidoiries orales où il sera débattu de ces questions, ce qui serait contraire à la nature écrite de la procédure ?

Le second paragraphe de l'article 6 prévoit que 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.

On note que le Ministère Public n'est pas spécialement visé.

Or, dans le cadre des procédures pénales introduites par voie de citation directe ou de plainte avec constitution de partie civile, c'est bien le Parquet, sinon le Parquet général qui prend position à l'audience et qui donne son avis quant au caractère abusif de la procédure altérant le débat public.

Il va donc de soi que le juge civil peut également demander au Ministère Public de prendre des conclusions à cet égard. Pour ce faire, il peut communiquer la cause au procureur d'Etat sur le fondement de l'article 183 du Nouveau code de procédure civile. En effet, on pourrait considérer que les procédures abusives altérant le débat public concernent l'ordre public, de sorte qu'il s'agit de causes communicables au sens de l'article 183, point 1) du prédit code.

Etant donné, toutefois, que l'article 20 de la Directive impose aux Etats membres de transmettre chaque année à la Commission les données relatives aux procédures judiciaires abusives altérant le débat public, il serait utile que les causes dont la juridiction saisie estime qu'elles pourraient en faire partie, soient communiquées de façon systématique au Ministère Public, dans le but d'y être recensées ainsi qu'en vue de la prise de conclusions.

A l'heure actuelle déjà, le Parquet général se fait signaler les actions pénales introduites contre des journalistes afin de garder une vue d'ensemble sur les éventuelles procédures judiciaires abusives altérant le débat public. Si l'on prévoyait une communication systématique dans la loi, une supervision plus globale et plus complète pourrait être assurée.

Ad article 7 : Caution judiciaire

Cette disposition n'appelle pas d'observations particulières de la part du Parquet général, si ce n'est que le délai de six mois, laissé au demandeur pour fournir la caution, semble assez long, s'il l'on considère que le but du dispositif de protection consiste à empêcher et à sanctionner les manœuvres dilatoires.

Ad article 8 : Rejet rapide

Lorsqu'elle estime que la demande en justice dont elle est saisie est de nature à altérer le débat public et qu'elle est manifestement infondée, la juridiction saisie peut rejeter cette demande, soit d'office, soit à la demande du défendeur.

Elle doit à cette fin procéder à un « *examen approprié* ».

Il n'est pas précisé en quoi cet examen doit consister.

Le texte indique que si c'est le demandeur qui en fait la demande, une audience de plaidoiries doit être prévue endéans les six semaines de la présentation de la demande. Il s'agit d'un délai très court qui risque de chambouler le bon fonctionnement des juridictions, dès lors que l'audiencement des affaires en stock est fixé des mois à l'avance. Lorsque la question est soulevée d'office, des plaidoiries doivent être organisées à une des prochaines audiences. Il serait préférable de prévoir cette fixation prioritaire, mais sans délai déterminé imposé, dans les deux hypothèses.

La difficulté principale pour la juridiction saisie d'une telle question consistera à décider dans quelles hypothèses et en fonction de quels critères une procédure judiciaire peut être qualifiée de « *manifestement infondée* ».

Tel qu'indiqué ci-dessus, la notion de demande en justice « *manifestement infondée* » ne se trouve définie ni par la Directive, ni par le projet de loi.

Dans le commentaire relatif à l'article 8 on trouve quelques exemples, à savoir une demande prescrite, une demande pour laquelle la juridiction saisie n'est pas compétente, une demande qui ne rentre pas dans le taux de compétence ou encore une demande introduite malgré l'existence d'un désistement d'action.

Outre ces aspects procéduraux, faut-il déduire de cette énumération que des considérations tenant au bien-fondé, donc au fond de l'affaire, ne pourraient pas justifier un rejet rapide ? Notamment un examen de la demande au vu des critères qui se dégagent de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la liberté d'expression, dépasserait-il le cadre de l'« *examen approprié* » auquel le juge doit procéder afin de statuer sur le rejet rapide ?

Des clarifications à cet égard s'imposeraient pour mieux orienter les juges dans le cadre de l'application du mécanisme de rejet rapide.

Ad article 9 : Charge de la preuve

Cette disposition, dérogoire au droit commun, en ce qu'elle opère un inversement de la charge de la preuve, n'appelle pas d'observations particulières de la part du Parquet général, le mécanisme étant prévu d'une façon identique par l'article 12, paragraphe 2, de la Directive.

Ad articles 10, 11 et 12 : Allocations de frais, dommages et intérêts et amende civile

Les dispositions des articles 10, 11 et 12 du projet de loi concernent les mesures correctrices qui peuvent être décidées en réponse à une procédure judiciaire abusive altérant le débat public.

L'allocation des frais d'avocats ou de dommages-intérêts est déjà possible en l'état actuel droit luxembourgeois en cas de condamnation pour procédure abusive et vexatoire, sur le fondement de la responsabilité civile pour faute.

L'amende civile, cependant, est un mécanisme inédit dans notre législation, inspiré, selon le commentaire de l'article 12, de l'article 32-1 du Code de procédure civile français.

En droit français, en effet, « *celui qui agit en justice de manière dilatoire ou abusive peut être condamné à une amende civile d'un maximum de 10.000 euros, sans préjudice des dommages-intérêts qui seraient réclamés* ».

Il s'agit donc d'un montant auquel le demandeur peut être condamné en sus des sommes à payer le cas échéant au défendeur au titre de ses frais de représentation et de la réparation de son préjudice moral. Toutefois, contrairement à ces deux autres chefs, elle n'est pas versée à la partie adverse, mais à l'Etat.

A ce titre, d'autres modifications législatives ou réglementaires s'imposent le cas échéant afin de permettre le paiement et le recouvrement forcé des amendes civiles, à l'instar des amendes pénales, étant donné qu'il s'agit d'un dispositif nouveau et qu'il faut en attribuer la compétence à une administration.

Ad article 13 : Motifs de refus de la reconnaissance et de l'exécution d'une décision étrangère :

Dans le cadre de l'exequatur d'une décision de justice rendue dans un Etat non-membre de L'Union Européenne, les juges devront dorénavant procéder à un examen quant au caractère abusif ou manifestement non fondé de l'action, lorsqu'il s'agit d'une procédure judiciaire altérant le débat public.

Cela n'appelle pas d'observations particulières de la part du Parquet général.

Ad article 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 introduit un critère de compétence territoriale spécial : un défendeur domicilié au Luxembourg pourra introduire une action en réparation de son dommage devant les juridictions luxembourgeoises, lorsqu'une procédure judiciaire abusive altérant le débat public a été engagée à son encontre par un demandeur domicilié en dehors de l'Union européenne, devant une juridiction d'un Etat tiers et que cette procédure lui a causé un préjudice et/ou des frais.

Ce nouveau chef de compétence territoriale permet ainsi d'attirer le demandeur initial, provenant dans un pays tiers, devant les juridictions nationales, en dehors de tout critère relatif à sa résidence.

Selon le deuxième paragraphe, cette instance en réparation est suspendue tant que la procédure est pendante devant les juridictions de l'Etat tiers.

Par conséquent, le défendeur initial devra attendre l'issue de la procédure dans le pays tiers, même si cela peut prendre des années, au fil desquelles des frais de représentation considérables peuvent s'accumuler à sa charge. Si l'on peut se demander si une telle limitation est vraiment favorable au défendeur et si elle est de nature à dissuader les poursuites-bâillons dans des Etats tiers, il faut constater qu'elle est prévue par le second paragraphe de l'article 17 de la Directive.

Article 15 : Relations avec les convention et accords bilatéraux et multilatéraux

Cette disposition n'appelle pas de commentaires de la part du Parquet général.

Article 16 : Informations et transparence

La précision, prévue par le paragraphe 2 de l'article 16, selon laquelle les décisions de justice rendues par les juridictions supérieures en application de la présente loi sont publiées de manière anonymisée sur le site internet de la justice est superflue, puisque ces décisions font de toute façon l'objet d'une publication.

Etant donné qu'il s'agit d'une obligation spécifique découlant de l'article 19, paragraphe 3, de la Directive, elle peut cependant être maintenue, sauf à spécifier que les décisions publiées sur le site

internet de la Justice font l'objet d'une pseudonymisation et non pas d'une anonymisation au sens strict du terme.

Simone FLAMMANG
Procureur général d'Etat adjoint

