

N° 8696⁷

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 DE LA LA CHAMBRE DE COMMERCE

(3.4.2026)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de transposer en droit national¹ 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 la « Directive (UE) 2024/1069 », ou la « Directive »).

En bref

- Le projet de loi sous avis a pour objet de transposer législation nationale la Directive (UE) 2024/1069.
- La Chambre de Commerce salue le principe de la protection des participants au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures abusives, en ce qu'il garantit l'exercice effectif des libertés d'expression et d'information, fondements essentiels de la démocratie et de l'Etat de droit.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.

*

¹ Suivant l'article 22 de la Directive (UE) 2024/1069, le délai de transposition est fixé au 7 mai 2026 au plus tard.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

La Directive (UE) 2024/1069 adoptée sur le fondement de l'article 81, paragraphe 2, lettre f)² du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne a pour objet de lutter contre les poursuites stratégiques qui altèrent le débat public. Celles-ci, connues sous l'appellation de « **poursuites-baillons** », se caractérisent par l'introduction de procédures judiciaires abusives, ou manifestement infondées afin d'intimider, ou plus généralement dissuader, les personnes engagées dans la vie publique.

Elle a pour objet³ de prévoir des garanties contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière engagées contre des personnes physiques et morales, en raison de leur participation au débat public. A cette fin, elle vise à éliminer les obstacles au bon déroulement des procédures civiles et à assurer une protection effective des personnes physiques et morales qui prennent part à des questions d'intérêt public, contribuant ainsi au renforcement de la démocratie, de la liberté et du pluralisme des médias dans l'Union européenne.

Les poursuites stratégiques ne sont pas des procédures exercées de bonne foi pour assurer la protection de la réputation et de la vie privée de leurs auteurs, comme le mentionne l'exposé des motifs. Elles ont, conformément à l'article 4 de la Directive (UE) 2024/1069 pour principale finalité *d'empêcher, de restreindre ou de pénaliser le débat public, fréquemment en exploitant un déséquilibre de pouvoir entre les parties, et [...] tendent à faire aboutir les demandes en justice infondées*. Elles sont aussi exercées pour dissuader d'enquêter et de dénoncer des violations du droit de l'Union européenne (ci-après l'«UE») et du droit des Etats membres de l'UE.

Les auteurs rappellent que ces procédures peuvent impliquer un déséquilibre de pouvoir entre les parties, notamment de nature économique ou politique. Elles peuvent être exercées simultanément devant plusieurs juridictions et/ou différents pays, par des moyens procéduraux dilatoires afin d'allonger la durée du litige et en augmenter le coût.

Les « poursuites-baillons » visent tous les participants au débat public – personnes physiques et morales – et notamment les journalistes, les médias, les défenseurs de droits, les universitaires, les chercheurs et les artistes qui ne peuvent alors avoir d'autres choix que de s'autocensurer afin de ne pas risquer des poursuites judiciaires supplémentaires, ce qui finalement aboutit à la paralysie du débat public.

Aussi, la Directive (UE) 2024/1069 poursuit l'objectif d'instaurer un socle minimal de garanties procédurales et de mesures correctrices afin de préserver l'effectivité de la participation au débat public et par suite de la liberté d'expression et d'information, tout en luttant contre l'instrumentalisation abusive du droit d'accès à la justice. Elle fixe des prescriptions **minimales** de protection, dont la mise en œuvre ne peut réduire le niveau de protection déjà offert, dans les matières concernées, au niveau national.

2 L'article 81 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatif à la coopération judiciaire en matière civile, prévoit que

1. L'Union développe une coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière, fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires. Cette coopération peut inclure l'adoption de mesures de rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres.
2. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent, notamment lorsque cela est nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur, des mesures visant à assurer:
 - a) la reconnaissance mutuelle entre les États membres des décisions judiciaires et extrajudiciaires, et leur exécution;
 - b) la signification et la notification transfrontières des actes judiciaires et extrajudiciaires;
 - c) la compatibilité des règles applicables dans les États membres en matière de conflit de lois et de compétence;
 - d) la coopération en matière d'obtention des preuves;
 - e) un accès effectif à la justice;
 - f) l'élimination des obstacles au bon déroulement des procédures civiles, au besoin en favorisant la compatibilité des règles de procédure civile applicables dans les États membres;
 - g) le développement de méthodes alternatives de résolution des litiges;
 - h) un soutien à la formation des magistrats et des personnels de justice. [...]

3 Article 1^{er} de la Directive (UE) 2024/1069

1) En ce qui concerne le champ d'application matériel de la Directive (UE) 2024/1069

Elle s'applique aux questions de nature civile ou commerciale ayant une incidence transfrontière⁴.

Le Projet concerne les demandes en justice de nature civile ou commerciale, faisant l'objet d'une procédure civile. Il propose ainsi d'étendre l'application des garanties procédurales et des mesures correctrices prévues par la Directive (UE) 2024/1069 aux litiges purement nationaux, conformément au caractère minimal des règles établies par la Directive⁵, afin de répondre à des enjeux fondamentaux et d'éviter qu'une limitation de ces garanties aux seules situations présentant une incidence transfrontière ne conduise à une fragilisation du débat public.

La Chambre de Commerce salue le principe de la protection des participants au débat public fondé sur le respect de la liberté d'expression et d'information. Ces libertés fondamentales constituent en effet des piliers essentiels de la démocratie et du respect de l'Etat de droit.

2) En ce qui concerne les garanties procédurales et les mesures correctrices

La Directive (UE) 2024/1069, prévoit que le défendeur au litige contre lequel une demande en justice manifestement infondée ou une procédure judiciaire abusive est engagée, peut conformément au droit national, solliciter la mise en œuvre d'un ensemble de mécanismes procéduraux.

a) Demandes de garanties procédurales

Caution judiciaire

La Directive (UE) 2024/1069 dispose que le défendeur peut demander la fourniture d'une caution de la part du demandeur. Ainsi conformément au texte européen, le Projet confère à la juridiction saisie d'ordonner au demandeur, si le défendeur le requiert, de fournir une caution pour les frais et les dépens estimés de l'instance, les frais de représentation en justice estimés du défendeur, ainsi que d'éventuels dommages et intérêts. Dans le respect de l'article 7, paragraphe 1 de la Directive qui veille à un traitement accéléré des demandes de garanties procédurales, la juridiction nationale saisie doit alors fixer la date d'audience de plaidoiries à une audience endéans un délai de 6 semaines, à compter du jour de la demande formulée par le défendeur.

Soutien au défendeur

Conformément à la Directive (UE) 2024/1069, le Projet permet à la juridiction saisie dans le cadre des procédures judiciaires engagées, d'autoriser avec l'accord du défendeur, l'intervention, au soutien des intérêts de ce dernier, de toute entité ayant un intérêt légitime à assurer la protection ou la promotion des droits des personnes participant au débat public.

4 Conformément à l'article 2 de la Directive (UE) 2024/1069, celle-ci s'applique aux questions de nature civile ou commerciale ayant une incidence transfrontière et faisant l'objet d'une procédure civile, y compris les procédures en référé les demandes de mesures conservatoires et les demandes reconventionnelles, quelle que soit la nature de la juridiction. Elle ne couvre notamment pas les matières fiscales, douanières ou administratives, ni la responsabilité de l'Etat pour des actes ou des omissions commis dans l'exercice de la puissance publique (*acta jure imperii*). La présente directive ne s'applique pas aux poursuites pénales ou à l'arbitrage et s'entend sans préjudice du droit de la procédure pénale.

5 L'article 3 de la Directive (UE) 2024/1069 introduit les prescriptions minimales, à travers lesquelles 1. *Les États membres peuvent introduire ou maintenir des dispositions plus favorables pour protéger les personnes participant au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives altérant le débat public dans les matières civiles, y compris des dispositions nationales qui instituent des garanties procédurales plus efficaces relatives au droit à la liberté d'expression et d'information.*

2. *La mise en œuvre de la présente directive ne peut, en aucun cas, constituer un motif pour réduire le niveau de protection déjà offert par les États membres dans les matières régies par la présente directive.*

b) Rejet rapide des demandes en justice manifestement infondées

Au regard de l'objectif de protection poursuivi par la Directive visant à assurer un traitement rapide des demandes en justice manifestement infondées, le Projet prévoit, que la juridiction saisie puisse, à l'issue d'un examen approprié, rejeter de telles demandes. A cette fin, une audience de plaidoiries est fixée endéans un délai de 6 semaines à compter de la demande du défendeur. Si la juridiction ordonne d'office le rejet des demandes concernées, elle fixe la date de l'audience de plaidoiries à l'une de ses prochaines audiences. Il incombera alors au demandeur d'apporter la preuve que ses demandes ne sont pas manifestement infondées.

c) Des mesures correctrices en réponse aux procédures judiciaires abusives altérant le débat public

En transposition des mesures prévues par la Directive, le Projet – afin de rendre ces procédures abusives financièrement dissuasives – veille à ce que l'intégralité des frais de justice soient supportés par le demandeur. Ils incluent les frais et les dépens de l'instance et l'intégralité des frais de représentation, à moins que ces derniers ne soient excessifs. Il assure en outre que le défendeur puisse – dans le respect de l'exigence de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives – obtenir une indemnisation appropriée, par la condamnation du demandeur à lui verser des dommages et intérêts. Le demandeur peut en outre être frappé d'une amende civile d'un montant maximum de 15.000 euros

Ces garanties procédurales pourront être ordonnées d'office par la juridiction luxembourgeoise saisie, conformément à l'article 6, paragraphe 2 de la Directive (UE) 2024/1069, qui offre cette option aux Etats membres⁶.

Afin de respecter le principe de traitement accéléré des demandes posé par l'article 7, paragraphe 2 de la Directive, si le défendeur requiert des mesures correctrices, le Projet réclame que la juridiction saisie fixe la date de l'audience de plaidoiries à l'une de ses prochaines audiences.

Les cas de modification des demandes en justice en cours d'instance ne privent pas le défendeur de demander des mesures correctrices.

3) En ce qui concerne la protection contre les décisions rendues dans un pays tiers

La Directive (UE) 2024/1069 établit un mécanisme spécifique permettant le refus de la reconnaissance et de l'exécution d'une décision étrangère afin d'empêcher qu'une décision de justice rendue hors de l'UE et issue d'une procédure abusive, puisse produire des effets en droit national.

Elle permet en outre aux personnes physiques et morales domiciliées dans l'UE, poursuivies par une procédure judiciaire abusive engagée par un demandeur domicilié en dehors de l'UE, de saisir les juridictions nationales afin d'obtenir réparation de tous dommages et frais liés à la procédure devant la juridiction du pays tiers.

Le Projet assure la mise en œuvre de cette protection en droit interne en prévoyant les conditions dans lesquelles une décision de justice rendue dans un Etat tiers ne sera pas reconnue en droit national dès lors qu'elle est, en vertu du droit luxembourgeois, qualifiée de manifestement infondée ou abusive. De même, il permet à ces personnes physiques ou morales de demander réparation de tous dommages et frais liés à une procédure pendante devant la juridiction d'un Etat non-membre de l'Union européenne, devant les juridictions de leur domicile.

*

⁶ Le Paragraphe 2 de l'article 6 de la Directive (UE) 2024/1069 offre aux Etats membres de choisir de conférer aux juridictions saisies de prendre d'office les mesures relatives aux garanties procédurales et mesures protectrices visées.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 5

La Chambre de Commerce soulève une remarque d'ordre légistique dès lors que l'alinéa 1^{er} de l'article mentionné est rédigé comme suit « *Dans les procédures judiciaires engagées contre les personnes physiques ou morales en raison de leur participation au débat public, toute modification des demandes en justice en cours s'instance par le demandeur, y compris la renonciation à des demandes en justice, ne porte pas atteinte à la possibilité, pour le défendeur, de demander des mesures correctrices prévues au chapitre 4 de la présente loi. Le présent alinéa s'entend sans préjudice de l'article 4, alinéa 2* ». Elle propose de modifier l'article comme suit (ajout en gras et souligné par la Chambre de Commerce) :

« Dans les procédures judiciaires engagées contre les personnes physiques ou morales en raison de leur participation au débat public, toute modification des demandes en justice en cours d'instance par le demandeur, y compris la renonciation à des demandes en justice, ne porte pas atteinte à la possibilité, pour le défendeur, de demander des mesures correctrices prévues au chapitre 4 de la présente loi. Le présent alinéa s'entend sans préjudice de l'article 4, alinéa 2. »

Concernant l'article 7

La Chambre de Commerce soulève une remarque d'ordre légistique dès lors que l'article mentionné est rédigé comme suit « *Dans le cadre des procédures judiciaires engagées contre les personnes physiques ou morales en raison de leur participation au débat public, la juridiction saisie peut ordonner, si le défendeur le requiert, sans préjudice du droit d'accès à la justice, que le demandeur est tenu de fournir caution de payer les frais et les dépens estimés de l'instance, les frais de représentation en justice estimés du défendeur, ainsi que d'éventuels dommages et intérêts auxquels le défendeur peut être condamné.* » Elle propose de modifier l'article comme suit (ajout en gras et souligné par la Chambre de Commerce) :

« Dans le cadre des procédures judiciaires engagées contre les personnes physiques ou morales en raison de leur participation au débat public, la juridiction saisie peut ordonner, si le défendeur le requiert, sans préjudice du droit d'accès à la justice, que le demandeur est tenu de fournir caution de payer les frais et les dépens estimés de l'instance, les frais de représentation en justice estimés du défendeur, ainsi que d'éventuels dommages et intérêts auxquels le demandeur peut être condamné. »

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.

