

N° 8696⁸

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 CHAMBRE DES SALARIÉS

(11.6.2026)

Par courrier du 27 mars 2026, la ministre de la Justice, Madame Elisabeth Margue, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés.

1. Présentation de la directive 2024/1069

1. Adoptée au visa de l'article 81, paragraphe 2, lettre f), du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la directive 2024/1069 vise à éliminer des obstacles au bon déroulement des procédures civiles et à assurer la protection des personnes physiques et morales qui participent au débat public sur des questions d'intérêt public contre les procédures judiciaires engagées à leur encontre en vue de les dissuader de participer au débat public.

2. La Directive répond à une résolution du Parlement européen du 11 novembre 2021 sur le renforcement de la démocratie ainsi que de la liberté et du pluralisme des médias dans l'Union européenne par laquelle le Parlement européen a invité la Commission européenne à proposer des instruments juridiques contraignants et non contraignants pour faire face au nombre croissant de poursuites stratégiques altérant le débat public, également connues sous les termes de « poursuites-bâillons » et de « procédures judiciaires altérant le débat public ».

3. Les poursuites stratégiques altérant le débat public ne sont pas des procédures judiciaires exercées de bonne foi pour assurer la protection de la réputation et de la vie privée de leurs auteurs. Elles sont exercées pour freiner le débat public ainsi que pour dissuader d'enquêter et de dénoncer des violations du droit de l'Union européenne et du droit des Etats membres de l'Union européenne. Pour retarder, voir empêcher la publication d'informations sur une question d'intérêt public ou pour sanctionner des participants au débat public pour la publication d'une telle information, les auteurs des poursuites-bâillons engagent des procédures judiciaires longues, coûteuses et éventuellement multiples contre les participants au débat public concernés.

4. Les poursuites stratégiques altérant le débat public impliquent souvent, mais pas nécessairement, un déséquilibre de pouvoir entre les parties. Ce déséquilibre peut être de nature économique ou politique et accroît les effets néfastes des procédures judiciaires altérant le débat public sur le participant au débat public.

5. Les procédures judiciaires altérant le débat public sont parfois exercées simultanément devant plusieurs juridictions, voir dans différents pays. Les procédures engagées devant une juridiction étrangère sont généralement plus coûteuses et plus complexes pour le participant au débat public.

6. Les auteurs de poursuites stratégiques altérant le débat public recourent souvent à des moyens procéduraux dilatoires pour allonger la durée du litige et en augmenter le coût. La longueur des

procédures et la pression financière exercée peuvent avoir des incidences négatives sur la crédibilité et la réputation des personnes qui participent au débat public et épuiser leurs ressources financières. Les poursuites-bâillons peuvent ainsi avoir un effet paralysant sur les participants au débat public et contribuent à l'autocensure pour ne pas risquer d'éventuelles procédures judiciaires supplémentaires.

7. Les poursuites stratégiques altérant le débat public sont souvent engagées par des entités puissantes, tels que des groupes de pression, des entreprises, des personnalités politiques, des organes de l'Etat ou des particuliers ayant une position financière ou politique importante dans le secteur privé ou dans le secteur public. Elles peuvent être engagées à l'encontre de tous les participants au débat public, notamment à l'encontre des journalistes, des médias, des défenseurs de droits, des universitaires, des chercheurs et des artistes.

8. La directive 2024/1069 prévoit un nombre de garanties procédurales et de mesures correctrices pour assurer la protection des participants au débat public contre les procédures judiciaires altérant le débat public. Elle prévoit notamment que lorsqu'une procédure judiciaire est engagée contre des personnes en raison de leur participation au débat public, ces personnes peuvent demander la fourniture d'une caution par le demandeur en justice, le rejet rapide des demandes en justice manifestement infondées, la condamnation du demandeur aux frais et dépens de l'instance et aux frais de représentation intégraux du défendeur, la réparation des préjudices causés au participant au débat public, ainsi que la sanction du demandeur en justice pour avoir engagé une procédure judiciaire altérant le débat public. La Directive laisse à la juridiction saisie le pouvoir discrétionnaire d'apprécier si l'application des garanties procédurales et des mesures correctives pertinentes est appropriée dans le cadre du litige lui déféré.

9. La Directive introduit également un motif de refus pour la reconnaissance et l'exécution des décisions de justice rendues dans le cadre de procédures judiciaires altérant le débat public par des juridictions d'États non membres de l'Union européenne. Elle prévoit également une compétence pour les juridictions des États membres de l'Union européenne pour les actions liées aux poursuites-bâillons engagées dans un État non membre de l'Union européenne.

10. Le Considérant 50 de la directive 2024/1069 précise que la Directive s'entend sans préjudice de la protection offerte par d'autres instruments du droit de l'Union européenne établissant des règles plus favorables aux participants au débat public. La Directive n'a pas vocation de réduire ou de limiter des droits tel que le droit à la liberté d'expression et d'information, ni de porter aucunement atteinte à la protection offerte par la loi du 16 mai 2023 portant transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union. Dans les situations qui relèvent du champ d'application du présent projet de loi et de la loi du 16 mai 2023 précitée, la protection offerte par les deux lois devrait s'appliquer.

2. Observations relatives à la transposition de la directive 2024/1069

11. La Directive ne s'applique qu'aux questions de nature civile ou commerciale ayant une incidence transfrontière. Il est proposé d'étendre l'application des garanties procédurales et des mesures correctrices prévues par la Directive également aux litiges ne présentant pas d'incidence transfrontière, c'est-à-dire aux litiges purement nationaux. Pour cette raison, toute référence à l'incidence transfrontière a été omise du projet de loi. La transposition de l'article 5 de la Directive n'est pas requise eu égard à l'extension du champ d'application du projet de loi aux litiges purement nationaux.

12. L'article 3 de la directive 2024/1069 intitulé « Prescriptions minimales » ne requiert pas de transposition.

13. Il est proposé d'exercer l'option prévue à l'article 6, paragraphe 2 de la Directive et d'attribuer aux juridictions saisies le pouvoir d'ordonner d'office des mesures relatives aux garanties procédurales prévues aux chapitres 3 et 4 du présent projet de loi.

14. Ni la Directive, ni le présent projet de loi ne prévoient de définition de la notion de « demande en justice manifestement infondée ». Il appartient à la juridiction saisie d'apprécier, à l'issue d'un

examen approprié, si une demande en justice peut être rejetée comme étant manifestement infondée ou non. Une demande prescrite, une demande pour laquelle la juridiction saisie n'est pas matériellement compétente, une demande qui ne rentre pas dans le taux de compétence *ratione valoris* de la juridiction saisie ou une demande introduite malgré l'existence d'un désistement d'action pourraient constituer des demandes en justice manifestement infondées.

15. Le paragraphe 1^{er} de l'article 12 de la directive 2024/1069 intitulé « Charge de la preuve et justification des demandes en justice » ne requiert pas de transposition dans la mesure où il rappelle simplement la règle de l'article 58 du Nouveau Code de procédure civile sur la charge de la preuve.

16. L'article 13 de la Directive intitulé « Recours » ne requiert pas de transposition dans la mesure où l'article 578 du Nouveau Code de procédure civile dispose que la voie d'appel est ouverte en toutes matières contre les jugements de première instance, à moins que la loi dispose autrement. L'article 8, alinéa 3, du projet de loi précise seulement que la décision qui rejette une demande de rejet rapide ne peut pas être frappée d'appel ou faire l'objet d'un pourvoi en cassation indépendamment de la décision au fond.

17. En droit jurisprudentiel luxembourgeois, les honoraires d'avocat, en tant que frais non compris dans les dépens, constituent un préjudice réparable et peuvent être remboursés sur base de la responsabilité pour faute des articles 1382 et 1383 du Code civil (Cour de cassation, 9 février 2012, arrêt n° 5/12, n° 2881 du registre). La notion de « frais de procédure » est une notion autonome en droit européen qui englobe les frais de représentation en justice. Pour cette raison, les frais de représentation en justice sont réparables au titre de l'article 10 du projet de loi et non pas au titre de son article 11.

18. Concernant les sanctions ou autres mesures appropriées tout aussi effectives visées à l'article 15 de la directive 2024/1069, il est proposé d'instaurer une amende civile et de prévoir la condamnation du demandeur à payer des dommages et intérêts.

19. L'article 19, paragraphe 2, et les articles 20 à 24 de la Directive ne nécessitent pas de transposition.

20. La CSL accueille favorablement la présente directive ainsi que sa transposition en droit national par le biais du présent projet de loi qui va plus loin en étendant l'application des garanties procédurales et des mesures correctrices prévues par la directive également aux litiges purement nationaux (extension du champ d'application *ratione loci*). La directive ainsi que le projet de loi ont pour finalité de sauvegarder la démocratie par le biais de la participation des citoyens au débat public sur des questions d'intérêt public sans avoir à redouter des demandes en justice par des détracteurs politiquement et/ou économiquement puissants dont l'objet consiste à intimider les organisateurs et participants à un débat public et à étouffer leurs actions dans l'œuf.

21. La CSL aimerait toutefois attirer l'attention sur des méthodes d'intimidation et de stigmatisation à l'initiative des pouvoirs publics ou tolérées par ces derniers, que ce soit au niveau international, européen ou au niveau national et qui sont susceptibles de contrecarrer l'initiative en aval très louable du législateur européen.

3. La directive ne garantit pas la liberté d'expression en amont du débat public !

22. Afin d'inciter les citoyens à participer au débat public, il faut néanmoins des garanties en amont par les pouvoirs publics, que ce soit au niveau national ou européen, que des opinions divergentes qui ne sont pas partagées par ces derniers ne fassent pas l'objet de mesures d'intimidation et de représailles, à défaut de quoi un débat public risque d'être inexistant sinon de complaisance et dépourvu d'échanges contradictoires susceptibles de le stimuler dans une société démocratique. C'est ce que nos sociétés vivent actuellement face aux conflits géopolitiques en Ukraine, au Gaza, au Liban et en Iran où l'Union européenne et les États membres appliquent malheureusement souvent « deux poids, deux mesures ».

23. C'est donc souvent en amont du débat public que la liberté d'expression n'est plus garantie et est censurée tant par les pouvoirs publics au niveau national qu'au niveau de l'UE.

4. Qui décide ce qu'est désinformation ou un discours haineux ?

24. Dans la pratique, la plupart des propos sur lesquels se concentrent les censeurs trop zélés sont aujourd'hui exprimés en ligne. La loi sur les services numériques (DSA), un nouveau cadre réglementaire européen, a instauré des directives à l'intention des fournisseurs de contenus sur Internet. Ces règles garantissent essentiellement que tout ce qui est dit en ligne – par exemple dans un article de blog ou un commentaire sous une vidéo YouTube – soit traité de la même manière que ce qui est dit hors ligne. Mais la DSA impose également d'autres obligations aux plus grandes plateformes telles que Facebook ou X, conformément au principe européen selon lequel les droits s'accompagnent de devoirs. En particulier, l'UE exige désormais des géants de la tech qu'ils tiennent compte, dans la conception de leurs services, des « effets négatifs réels ou prévisibles sur le débat public », notamment lorsqu'il s'agit de déterminer quels contenus ils tolèrent.

25. Les détracteurs considèrent cette idée comme vague et potentiellement dissuasive. Au-delà de la réglementation des « discours de haine », les appels à l'interdiction de la « désinformation » sur les forums en ligne soulèvent la question de savoir qui décide de ce qui est vrai. Dans le cas de la DSA, des codes de conduite quasi judiciaires, supervisés par des organismes extrajudiciaires opaques de règlement des litiges, compliquent la situation, souvent en encourageant les plateformes à supprimer plus de contenus qu'elles ne le feraient autrement. Ceux qui enfreignent les règles paient le prix fort : les amendes peuvent atteindre jusqu'à 6 % du chiffre d'affaires mondial. Les Américains craignent que l'approche plus restrictive des Européens en matière de liberté d'expression ne se répercute sur leur propre opinion publique, car les entreprises technologiques appliquent des règles uniformes à l'échelle mondiale.

26. De nombreux propos qui finissent – peut-être à tort – dans la poubelle de la censure numérique contiennent des opinions que même les libéraux pourraient critiquer (les propos racistes sont souvent publiés de manière anonyme, et ce n'est pas sans raison). Il s'agit aussi de convictions profondes. Pour la majorité, il est plus facile d'utiliser la loi pour éviter les débats. Cela tend à exacerber les divergences d'opinion plutôt qu'à les apaiser. Même si les sujets sont controversés, il est indispensable que des citoyens puissent manifester des opinions qui déplaisent ou qui ne sont pas partagées par la majorité de la population sans courir le risque d'être sanctionnés.

27. En amont de toute directive protégeant la participation au débat public contre des demandes en justice manifestement infondées par des acteurs économiquement et/ou politiquement puissants, il est indispensable de stimuler la culture du débat afin d'enrichir la démocratie plutôt que d'exercer des représailles contre ceux qui pensent autrement. À défaut de ce faire, un débat public contradictoire enrichissant fera défaut et la directive précitée risquera de manquer sa finalité.

Sous réserve des remarques formulées ci-avant, notre chambre a l'honneur de vous communiquer qu'elle marque son accord avec le projet de loi cité sous rubrique.

Luxembourg, le 11 juin 2026

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente,
Nora BACK