Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives («poursuites stratégiques altérant le débat public»)

[COM(2022) 177 final — 2022/0117 (COD)]

(2023/C 75/20)

Rapporteur: **Tomasz Andrzej WRÓBLEWSKI**

Corapporteur: **Christian MOOS**

Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Emploi, affaires sociales et citoyenneté»
Adoption en section	29.9.2022
Adoption en session plénière	26.10.2022
Session plénière n°	573
Résultat du vote	
(pour/contre/abstentions)	143/2/6

1. **Conclusions et recommandations**

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) salue l'initiative de la Commission, qui marque un jalon dans la lutte contre les «procédures-bâillons», dont le nombre ne cesse de croître en Europe depuis 2015 ([1]). Pour bâtir une société civile bien informée et assurer la transparence de la vie publique, il est capital de faire pièce à ces «procédures judiciaires stratégiques altérant le débat public», définies comme des procédures judiciaires visant le débat public, qui sont totalement ou partiellement infondées et ont pour principal objectif d'empêcher, de restreindre ou de pénaliser le débat public. Dans la mesure où des actions relevant de telles poursuites sont également intentées par des intervenants de pays tiers, les dispositions visant à contrer le phénomène contribuent par ailleurs à défendre la démocratie européenne face à des menaces extérieures.

1.2. Les poursuites-bâillons se caractérisent souvent par un fort déséquilibre, étant donné que les plaignants disposent, sur le plan pécuniaire ou institutionnel, de moyens plus puissants que la partie adverse, de sorte qu'ils peuvent intenter des actions avec une certaine facilité. Vu ce contexte, il importe de s'assurer que les défenseurs soient dotés des outils adéquats pour se défendre dans ce type de combats qui, aujourd'hui, sont marqués par l'inégalité des forces en présence.

1.3. Il importe d'observer que les actions assimilables à des poursuites-bâillons constituent un abus de droit et sont inacceptables dans des pays démocratiques qui sont régis par l'état de droit. Les journalistes, en particulier ceux qui travaillent en indépendants, sont les acteurs les plus vulnérables à cette menace, mais le problème peut également affecter toutes les autres parties prenantes du débat public.

1.4. Il importe également de bien opérer la distinction entre, d'une part, les actions relevant des poursuites-bâillons, et, d'autre part, la protection des droits des personnes et la possibilité qu'elles doivent avoir de défendre leur réputation lorsqu'elles sont diffamées. La notion de poursuites-bâillons concerne des comportements injustifiés qui visent à étouffer le débat public et à réduire ses participants au silence. En conséquence, les demandes reconventionnelles faisant suite à de telles poursuites ne compromettent pas l'exercice du droit d'ester en justice, ni ne protègent les acteurs qui diffusent des informations fausses ou diffamatoires.

1.5. Le CESE accueille favorablement les mécanismes proposés mais estime qu'il serait opportun, dans la suite des travaux législatifs, d'envisager d'étendre la liste des actions. Entre autres propositions, on pourrait envisager la possibilité de recourir à une décision préjudicielle pour mettre fin aux procédures jugées non conformes, de regrouper, à la demande du défendeur, les différentes procédures dans la juridiction dont il relève, de fixer une durée maximale pour leur déroulement, d'établir une formule accélérée pour leur exécution ou d'interdire que les actions puissent être financées par une personne autre que le plaignant.

([1]) Voir le rapport de l'association CASE (https://www.the-case.eu/slapps-in-europe).

1.6. En complément à l'instauration d'une nouvelle législation, qui peut prendre plusieurs années compte tenu des différentes étapes à franchir pour clore le processus législatif, il serait indiqué de revoir les textes de loi nationaux afin d'y relever des mécanismes susceptibles d'aider dès à présent à combattre les procédures-bâillons. Cerner les raisons pour lesquelles des procédures existantes ne sont pas utilisées de manière effective pourrait aider à améliorer la protection des participants au débat public.

1.7. Un autre enjeu de taille consiste à assurer un suivi des actions assimilables à des poursuites-bâillons et à garantir l'efficacité des interventions lancées pour les contrer. Il y aurait lieu de s'intéresser aux intervenants qui devraient avoir la responsabilité de mener ces évaluations, en particulier si l'on considère que de telles actions peuvent également être intentées par des instances publiques. De ce fait, il pourrait s'avérer inopportun, pour réaliser les objectifs visés, de déléguer cette tâche aux États membres.

1.8. Parallèlement, aux fins de garantir que les buts poursuivis par la directive soient atteints avec un maximum d'efficacité, il conviendrait d'en évaluer l'application dans un délai le plus bref possible. De l'avis du CESE, une période plus courte serait plus appropriée que celle de cinq années qui est actuellement proposée.

1.9. Dès lors que la directive envisagée ne s'applique qu'aux procédures transfrontières, il importe d'œuvrer aussi pour que chaque État membre prenne des initiatives analogues en ce qui concerne ses procédures nationales. Du fait de son champ d'application limité aux actions transfrontières, la protection assurée par le texte à l'examen ne vaudra que pour une certaine catégorie de participants au débat public et son champ d'intervention ne couvrira pas, en particulier, les journalistes, militants et lanceurs d'alerte actifs au niveau local. Pour mener une action généralisée contre les poursuites-bâillons, il s'impose d'adopter une démarche unifiée, couvrant tout à la fois les affaires transfrontières et nationales.

1.10. Il conviendrait également d'inviter instamment les États membres à procéder à un réexamen de leur législation nationale afin de décriminaliser la diffamation. Toutes les procédures relatives aux droits de la personne devraient relever par nature du droit civil. Le cas échéant, la responsabilité pénale prévue dans ce domaine crée des situations où les participants au débat public craindront davantage d'exprimer leurs opinions ou de dénoncer des méfaits.

1.11. Le CESE souligne qu'en plus de dispositions réglementaires d'ordre juridique, il est extrêmement important de mettre en œuvre des mesures éducatives et des formations appropriées, tant pour les professionnels du droit, dont, en particulier, les juges et les avocats des parties, que pour les participants au débat public, qu'ils soient journalistes, militants sociaux, défenseurs des droits de l'homme, lanceurs d'alerte ou simples citoyens.

2. **Observations générales**

2.1. La liberté d'expression, et la liberté des médias qui en découle, figurent parmi les valeurs fondamentales que devraient garantir les États démocratiques dans le cadre de l'état de droit.

2.2. Le droit à la liberté d'expression, tel qu'énoncé à l'article 11 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, comprend la liberté d'opinion et celle de communiquer des informations ou des idées sans ingérence d'autorités publiques ni considération de frontière. L'accent est mis dans le même temps sur le respect de la liberté et du pluralisme des médias. Des garanties similaires figurent dans de nombreux autres textes de loi, tels que la déclaration universelle des droits de l'homme, la convention européenne des droits de l'homme, la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil [2] sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union («directive sur les lanceurs d'alerte») et divers actes juridiques adoptés par les différents États membres, témoignant ainsi du caractère universel et du rôle primordial de cette question.

2.3. Au cours des dernières décennies, le développement de la technologie a modifié en profondeur la forme du débat public. Jusqu'à récemment, ses principaux supports médiatiques étaient la télévision, la radio et les journaux, alimentés principalement par des journalistes professionnels, ainsi que les lanceurs d'alerte. Aujourd'hui, une part importante de ce rôle a été reprise par les médias en ligne, offrant à chacun la possibilité d'exposer ses opinions et de les diffuser auprès d'une large audience, y compris de manière anonyme.

---

[2] 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 (JO L 305 du 26.11.2019, p. 17).

2.4. Dans le contexte du développement des médias et des évolutions technologiques, il est essentiel d'instaurer des mécanismes qui garantiront une réelle protection de la liberté d'expression pour tous les acteurs du débat public, à savoir non seulement les journalistes professionnels, mais aussi les militants sociaux et environnementaux ([3]), les défenseurs des droits de l'homme, les organisations non gouvernementales, les lanceurs d'alerte ([4]) au sens large, les citoyens engagés, les syndicats et toutes les autres personnes et organisations qui s'expriment publiquement sur des questions présentant un intérêt pour la société.

2.5. Il importe d'insister non seulement sur l'importance que revêt la liberté des médias, mais aussi sur la nécessité de garantir le pluralisme dans ce secteur. Le CESE réitère les conclusions qu'il a présentées dans son avis sur le thème «Garantir la liberté et le pluralisme des médias en Europe» ([5]). Un débat ouvert, dénué de toute restriction, constitue le fondement d'une société participative, sans laquelle la démocratie ne peut fonctionner correctement ([6]). Exclure du débat public une voix, quelle qu'elle soit, peut déboucher, et a déjà débouché par le passé, sur des tensions sociales et des violences. La notion de média ne doit pas être appréhendée de manière restrictive comme un groupe spécialisé d'entités exerçant des activités médiatiques à titre professionnel, mais inclure aussi la participation active de personnes qui partagent des opinions ou font connaître leurs positions, indépendamment du support utilisé: internet, forums, blogs ou podcasts. Cette participation joue un rôle particulièrement important dans les pays où les organes médiatiques publics sont contrôlés par les partis politiques au pouvoir ou ceux dont les médias privés sont entre les mains d'un groupe restreint de propriétaires, qui tentent d'imposer leur suprématie sur les messages diffusés et de limiter la diversité des débats publics.

2.6. Au sein de l'Union, la contraction des espaces dévolus à la société civile sape la capacité des organisations qui la composent à jouer, dans le fonctionnement et la protection de la démocratie et de l'état de droit, un rôle qui est fondamental. Les poursuites stratégiques altérant le débat public («poursuites-bâillons») constituent l'un des instruments utilisés pour faire taire toute expression critique de la part de la société civile. Le CESE accueille favorablement la résolution du Parlement européen sur les mesures de lutte contre le rétrécissement de l'espace dévolu à la société civile en Europe ([7]) et considère que la proposition de directive constitue non seulement l'un des instruments dont l'Union dispose dans ce cadre, mais également un jalon déterminant dans l'éradication de ces pratiques.

2.7. Élargir les possibilités de publier des déclarations, lancer des alertes et mener un militantisme social plus intense permet non seulement d'étendre le débat public, mais aussi de surmonter des phénomènes qui sont source de préoccupations pour la société en révélant au grand jour les abus de pouvoir commis par des institutions publiques ou privées, y compris lorsqu'ils prennent la forme de la corruption ou du détournement de fonds publics. Le CESE souligne que les médias, dans leur acception la plus large, couvrant les activités exercées à titre professionnel comme en qualité d'amateur par les participants aux débats publics, ont pour mission, en tant que «quatrième pouvoir», non seulement de façonner l'opinion, mais aussi d'exercer un contrôle sur les activités des pouvoirs publics et des acteurs privés. La protection de ce «quatrième pouvoir» est dès lors absolument primordiale pour garantir le respect des normes démocratiques et de l'état de droit.

2.8. Le recours abusif aux poursuites judiciaires pour étouffer le débat public constitue un phénomène de plus en plus répandu dans les États membres. Des individus, institutions et entreprises influents, qui disposent de vastes moyens financiers et organisationnels, utilisent leurs pouvoirs pour réduire au silence les voix critiques en s'appuyant sur des instruments innovants, comme le recours abusif aux actes législatifs tels que le règlement général sur la protection des données, ou en demandant la divulgation des sources d'information des journalistes, alors que ces voix critiques, parmi lesquelles figurent des journalistes agissant à titre individuel et des acteurs de la société civile endossant le rôle de lanceurs d'alerte, sont souvent dépourvues des ressources pécuniaires ou structurelles qui leur donneraient la possibilité de se défendre contre des procédures injustifiées. Certaines des personnes physiques ou morales qui recourent aux poursuites-bâillons à l'encontre de citoyens ou d'acteurs de la société civile au sein de l'Union proviennent de l'extérieur de ses frontières. En ces temps de montée des tensions géopolitiques, l'Union doit se doter d'un arsenal de mesures destinées à protéger sa démocratie face aux menaces externes, prévoyant notamment des dispositions de lutte contre ce type de poursuites.

([3]) NAT/824 — rapport d'information du Comité économique et social européen sur le thème «La protection de l'environnement comme condition préalable au respect des droits fondamentaux».

([4]) SOC/593 — avis du Comité économique et social européen sur le thème «Renforcer la protection des lanceurs d'alerte au niveau de l'UE» (JO C 62 du 15.2.2019, p. 155).

([5]) SOC/635 — avis du Comité économique et social européen sur le thème «Garantir la liberté et le pluralisme des médias en Europe» (avis d'initiative) (EESC 2021/01539) (JO C 517 du 22.12.2021, p. 9).

([6]) REX/545 — rapport d'information du Comité économique et social européen sur le thème «Soutenir le secteur des médias indépendants en Biélorussie».

([7]) Résolution du Parlement européen sur le «Rétrécissement de l'espace dévolu à la société civile en Europe» [2021/2103(INI)] (JO C 347 du 9.9.2022, p. 2).

2.9. Les poursuites-bâillons ne relèvent pas du droit d'ester en justice; elles ne visent pas à faire valoir les droits du plaignant, mais bien à intimider et affaiblir les oppositions et à épuiser les ressources du défendeur. Les actions en justice sont souvent intentées de manière infondée et répétitive et ont pour effet concret d'intimider les organisations et individus incriminés, voire les proches de ces derniers, et de les réduire au silence dans le débat public, ainsi que de les décourager de poursuivre leurs activités. S'abstenir de contrecarrer de telles démarches ayant un effet aussi dissuasif pourrait entraîner une monopolisation ou une oligopolisation des médias, qui est incompatible avec les idéaux de l'état de droit démocratique.

2.10. Compte tenu du rôle clé que jouent les médias, les organisations non gouvernementales et d'autres entités et lanceurs d'alerte qui œuvrent à l'édification de la société civile et agissent dans l'intérêt public, il est de la plus haute importance de leur garantir une protection adéquate en cas d'atteinte ou tentative d'atteinte à la liberté d'expression, notamment dans une situation de déséquilibre manifeste sur le plan des pouvoirs et des ressources, laquelle peut avoir des effets négatifs en poussant le défendeur à s'abstenir désormais de participer au débat public et de dénoncer des abus, faits de corruption ou violations des droits de l'homme, de quelque type que ce soit. Les coûts élevés des poursuites judiciaires, encore accrus par des positionnements stratégiques qui visent à faire traîner les procédures en longueur, représentent un problème majeur pour les acteurs qui sont manifestement en butte à des poursuites-bâillons.

2.11. Parfois, les actions stratégiques visant à étouffer le débat public se doublent d'autres démarches répréhensibles, telles que l'intimidation, le harcèlement ou les menaces à l'encontre du défendeur. Ces procédés sont également délétères pour la société civile et le bien collectif, et ils devraient susciter une réaction sévère et immédiate, quels que soient les ressources financières ou les privilèges dont leurs auteurs peuvent se prévaloir.

2.12. Dans le même temps, nous ne pouvons ignorer le problème des fausses informations ou des discours manifestement haineux, qui devraient être soumis à une vérification et, en cas de violation avérée, être retirés de l'espace public. Le CESE demande toutefois que les protocoles existants découlant de l'application de la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil ([8]) soient mis en œuvre avec rigueur et exactitude, car les actions en la matière ne doivent pas entraîner de restrictions à la liberté d'expression lorsque les informations et les opinions transmises ne constituent pas de fausses informations ou une incitation à la haine ([9]). En tout état de cause, ces pratiques ne sauraient servir d'excuse pour restreindre le droit à la liberté d'expression.

2.13. Le CESE accueille favorablement la proposition de directive de la Commission européenne sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives ([10]), ainsi que la recommandation (UE) 2022/758 de la Commission ([11]) sur la protection des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives.

2.14. Le CESE invite le Parlement européen et le Conseil à adopter la directive sans tarder, car il s'impose de déployer d'urgence des mesures destinées à protéger les journalistes, les acteurs de la société civile et les autres personnes participant au débat public.

2.15. Le CESE se félicite que le gouvernement d'Irlande ait pris la décision de participer à l'adoption et à la mise en œuvre de la directive proposée. Conformément à l'article 3 et à l'article 4 *bis*, paragraphe 1, du protocole n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'Irlande peut décider, après notification en ce sens, de participer à l'adoption et à l'application de ladite directive.

2.16. En complément aux recommandations du règlement de la Commission sur les poursuites stratégiques altérant le débat public, le CESE encourage le gouvernement du Royaume de Danemark à adopter une législation nationale qui assure aux personnes participant au débat public le même niveau de protection contre les poursuites stratégiques que celui prévu par la proposition de directive. Conformément aux articles 1er et 2 du protocole n° 22 sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la directive à l'examen et n'est pas lié par elle, ni soumis à son application.

([8]) Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil (JO L 315 du 14.11.2012, p. 57).

([9]) SOC/712, avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil «Une Europe plus inclusive et plus protectrice: extension de la liste des infractions de l'UE aux discours de haine et aux crimes de haine» (EESC 2022/00299) (JO C 323 du 26.8.2022, p. 83).

([10]) COM(2022) 177 final.

([11]) Recommandation (UE) 2022/758 de la Commission du 27 avril 2022 sur la protection des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives («poursuites stratégiques altérant le débat public») (JO L 138 du 17.5.2022, p. 30).

2.17. Le CESE considère que les mesures adoptées ne sauraient restreindre indûment le droit d'ester en justice et qu'elles ne doivent être activées que s'il est utilisé de manière abusive ou à mauvais escient.

2.18. Le CESE est d'avis que les dispositions d'ordre juridique dissuadant d'intenter des procédures judiciaires infondées et abusives devraient être complétées par des mesures à visée formative et par la création d'un réseau d'organisations fournissant un soutien juridique aux personnes et institutions à l'encontre desquelles de telles actions sont lancées. En particulier, les professionnels du droit, qu'il s'agisse des juges ou des avocats de la défense dans les procédures judiciaires, doivent bénéficier d'une formation appropriée pour pouvoir s'acquitter de leur rôle fondamental, car leurs décisions et leurs actions sont essentielles à la réalisation de l'objectif recherché et sont les garantes de la liberté d'expression.

3. **Observations particulières**

3.1. Vu le grave problème que pose l'expansion du phénomène dommageable des procédures stratégiques visant à étouffer le débat public, ou «poursuites-bâillons», l'action menée par la Commission européenne et le Parlement européen pour y faire face s'avère primordiale, car elle est indispensable pour assurer une protection adéquate aux acteurs du débat public lorsque le droit à une procédure judiciaire a été détourné de manière à créer un climat qui réduit au silence les défendeurs et les dissuade de poursuivre leurs activités.

3.2. La protection contre les poursuites-bâillons devrait être assurée à tous les participants au débat public, que les actions intentées revêtent un caractère national ou transfrontière. Le CESE convient que les procédures engagées dans la juridiction d'un État membre contre une personne résidant dans un autre sont généralement plus complexes et coûteuses pour le défendeur. Toutefois, les actions intentées dans une autre ville et le recours à des tactiques procédurales visant à rendre les procédures dans le même pays plus longues et coûteuses peuvent susciter le même problème. Limiter la portée de la réglementation aux seules affaires ayant une incidence transfrontière peut introduire une différenciation injustifiée dans les droits des personnes et des organisations dont les actions produisent leurs effets à l'échelon local et qui, généralement, ne disposent donc que de ressources financières, humaines et organisationnelles limitées.

3.3. Pour assurer le bon fonctionnement de la directive, il est nécessaire de définir une base juridique adéquate et sans ambiguïté pour l'action à mener. Il convient de noter que les mécanismes visant à contrer les poursuites-bâillons n'ont pas pour objectif premier de garantir le bon déroulement de la procédure, lequel peut être dûment régi par les dispositions nationales, mais bien de protéger les droits de défendants qui, le cas échéant, sont dépourvus des moyens juridiques et pécuniaires appropriés. Parce qu'ils se trouvent généralement dans une position d'infériorité par rapport aux plaignants, l'enjeu consiste, du point de vue du CESE, à leur ménager l'accès à des mécanismes grâce auxquels ils pourront se défendre face à des demandes non fondées qui sont constitutives d'une utilisation abusive du droit d'ester en justice.

3.4. Le CESE souligne que l'introduction d'une condition liée au caractère transfrontière impose d'examiner au cas par cas 1) si les deux parties à la procédure sont domiciliées ou établies dans l'autre État membre, 2) si l'acte de participation à un débat public sur une question d'intérêt public est pertinent pour plus d'un État ou 3) si des procédures judiciaires parallèles ou antérieures ont été engagées par le requérant ou des entités associées contre le même défendeur ou des défendeurs associés dans un autre État membre. La seconde condition peut, en particulier, conduire à une appréciation discrétionnaire et à une limitation de la protection accordée au défendeur.

3.5. Le CESE est lui aussi d'avis que la protection contre les poursuites-bâillons ne devrait pas se limiter aux matières civiles. Il convient d'accorder une attention particulière aux positions prises par les organisations internationales (Comité des droits de l'homme des Nations unies, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Conseil de l'Europe) s'agissant de soustraire la diffamation au champ d'application du droit pénal. Les mesures prises à ce jour n'ont pas produit les résultats escomptés puisque, dans certains États membres, la diffamation demeure une infraction, pouvant donner lieu, tout à la fois, à une amende et à une peine d'emprisonnement. Il est impossible de participer librement au débat public si, ce faisant, l'on est sous la menace de poursuites pénales. Le CESE recommande de prendre des mesures concrètes et efficaces pour faire en sorte que les États membres retirent la diffamation de leur code pénal, en tant qu'elle constitue le vestige d'un passé déplorable, qui met en péril la liberté de parole et d'expression.

3.6. Qu'elles soient ou non appliquées au bout du compte, les sanctions pénales ont une visée dissuasive. En tant que telles, elles sont encore plus susceptibles de museler le débat public que les procédures civiles. L'abandon d'une protection au titre du régime pénal peut inciter à un basculement délibéré des actions du civil vers le pénal, dès lors que, dans ce dernier cas, le défendeur ne sera plus protégé par des garanties supplémentaires.

3.7. Le CESE souligne que les poursuites-bâillons peuvent être intentées non seulement par des organismes ou des institutions de droit privé mais aussi par des instances publiques, telles que le ministère public, et qu'il y a donc lieu d'étendre le champ couvert par la directive à tous ces intervenants. Il demande en conséquence que dans de tels cas de figure, la protection des personnes physiques ou morales participant au débat public, ainsi que de leurs sources, soit également assurée. Dans cet ordre d'idées, il convient d'accorder une attention particulière au suivi des actions relevant de poursuites-bâillons. Que cette mission soit confiée aux États membres ne laisse pas de susciter des interrogations qui sont légitimes, dès lors que les pouvoirs publics peuvent également être des plaignants dans de telles procédures. Il conviendrait d'envisager d'associer des organisations indépendantes à l'exercice de ces tâches, ou d'instaurer un processus de suivi au niveau supranational.

3.8. Il importe de ne pas partir du principe que seuls les journalistes ou les défenseurs des droits de l'homme sont exposés au risque de poursuites-bâillons, même si ces professions doivent être considérées comme particulièrement vulnérables à de telles actions. Le groupe cible devrait être défini sur une base fonctionnelle, à partir des activités menées, plutôt que sur un critère de formation reçue ou de profession exercée. Il sera ainsi possible de protéger non seulement des personnes qui ne prennent pas directement part à des activités médiatiques, mais aussi, par exemple, des citoyens engagés qui dénoncent publiquement des abus ayant cours dans leur communauté locale ou, plus largement, d'autres types de lanceurs d'alerte.

3.9. Il y a lieu de se féliciter des protections proposées dans le projet de directive, à savoir les garanties procédurales, le rejet rapide des procédures judiciaires manifestement infondées, les recours à l'encontre de celles qui revêtent un caractère abusif et la protection contre les décisions rendues dans un pays tiers. Il convient toutefois d'envisager la possibilité d'instaurer d'autres mesures qui compléteraient et simplifieraient le travail du pouvoir judiciaire, consistant par exemple à faciliter ou à ordonner la jonction de différentes actions intentées contre le même défendeur lorsqu'elles émanent du même plaignant ou de plaignants associés.

3.10. Le CESE est d'avis qu'il serait également utile d'introduire un certain degré d'automatisme par la voie d'une «décision préjudicielle» établissant que telle ou telle procédure judiciaire est réputée non conforme si elle remplit de toute évidence les critères constitutifs d'une poursuite-bâillon. Cette démarche ouvrirait même la possibilité de ne pas engager de procédure judiciaire dans les cas les plus évidents et aurait pour effet de réduire les coûts, non seulement privés mais également publics, et de limiter le nombre d'affaires amenées à suivre leur cours.

3.11. Il serait par ailleurs opportun d'envisager certaines pistes supplémentaires, inspirées de mécanismes existants, qu'il s'agisse, entre autres exemples:

— à la demande du défendeur, de regrouper les procédures dans la juridiction dont il relève,

— de fixer une durée maximale pour le déroulement de la procédure ou d'établir une formule accélérée pour son exécution, sur le modèle de celles appliquées en matière électorale,

— d'exclure toute possibilité que des actions soient financées par une personne autre que le plaignant, c'est-à-dire que leur financement soit assuré par une tierce partie.

3.12. Eu égard au nombre croissant de poursuites-bâillons qui sont intentées, le CESE recommande que, du point de vue chronologique, les nouvelles dispositions que la directive prévoit pour lutter contre ce phénomène soient d'ores et déjà appliquées par les États membres aux affaires qui étaient en cours ou ont été lancées au moment de l'entrée en vigueur de ces règles.

3.13. Parallèlement, il y a lieu de revoir les législations nationales en rapport avec les mesures actuelles de lutte contre les poursuites-bâillons. Par leur efficacité, les mécanismes en place donnent éventuellement la possibilité d'améliorer les mesures envisagées et de fournir une protection effective aux personnes à risque. Lorsqu'une législation nationale comporte déjà des outils pour traiter, fût-ce partiellement, le problème à l'examen, il conviendrait de cerner les raisons pour lesquelles, le cas échéant, leur mise en œuvre s'avère inadéquate. Une telle analyse serait susceptible, indépendamment de la directive envisagée, d'améliorer la situation des acteurs du débat social qui sont menacés par des actions relevant des poursuites-bâillons et, par ailleurs, elle pourrait constituer un cas d'école intéressant pour l'élaboration et la mise en œuvre de la nouvelle législation.

3.14. Dès lors que la proposition de directive ne couvre pas les affaires nationales, le CESE accueille favorablement la recommandation (UE) 2022/758 sur la protection des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives et demande instamment aux États membres d'assurer le même niveau de protection que celui prévu dans cette proposition. Toutefois, l'Union ne devrait pas se borner à émettre des recommandations mais exiger des États membres qu'ils harmonisent leurs législations dans ce domaine afin d'assurer un niveau de protection contre les poursuites-bâillons qui soit le même dans chacun d'eux. Cette exigence vaut en particulier pour les définitions juridiques et pour l'étendue de la protection accordée en cas de poursuite-bâillon, afin d'éviter des divergences d'interprétation et des niveaux de protection différents d'un État membre à l'autre.

3.15. Compte tenu de la dynamique dans laquelle s'inscrit le problème des actions stratégiques visant à étouffer le débat public, le CESE recommande de réexaminer l'application de la directive après un maximum de trois années, au lieu des cinq ans prévus actuellement. En conséquence, c'est dans un délai de deux ans après la transposition de la directive que les États membres seraient tenus de communiquer à la Commission leurs informations en la matière. La Commission devrait présenter son rapport sur le sujet un an après cette date, c'est-à-dire trois ans après la transposition.

3.16. Le CESE invite la Commission à consulter les journalistes et l'ensemble des parties prenantes, les partenaires sociaux et les organisations de la société civile au moment de préparer le réexamen susmentionné, afin de compléter les informations fournies par les États membres par des évaluations indépendantes concernant l'application de la directive.

3.17. Il est essentiel de mettre en œuvre les mesures formatives visées dans la recommandation (UE) 2022/758. Il y a lieu, en particulier, de prévoir une formation appropriée pour les professionnels du droit, et ce, tant pour les juges que pour les avocats de la défense dans les procédures judiciaires, ainsi que des activités éducatives plus larges à destination du grand public des États membres, car tout un chacun est susceptible, en prenant part au débat public, d'être menacé par une poursuite-bâillon. Ces mesures éducatives devraient accorder suffisamment d'attention aux poursuites-bâillons revêtant une dimension transnationale, qui sont couvertes par la proposition de directive. En outre, il y a lieu d'organiser des campagnes générales dans tous les États membres afin de diffuser et de promouvoir les droits et libertés en matière d'expression, en complément et en renforcement de la directive.

3.18. La fourniture d'une assistance juridique gratuite aux personnes et organisations à risque devrait en outre être une des pièces maîtresses du dispositif de lutte contre les poursuites stratégiques visant à étouffer le débat public. Le CESE est favorable à la création et au développement d'institutions juridiques, opérant dans les universités et par le truchement d'associations de professionnels du droit, ainsi que d'autres entités susceptibles de fournir un tel soutien. Il convient cependant de veiller à ce que les organismes recommandés par les États membres pour mener ces activités soient crédibles, indépendants et professionnels, et à ce que leurs travaux soient dûment vérifiés, de manière indépendante, par les autorités nationales concernées.

Bruxelles, le 26 octobre 2022.

La présidente
du Comité économique et social européen
Christa SCHWENG