

GEDIP – Réunion de Paris 2024 – Actualités du droit de l'Union européenne

**Directive 2024/1069 sur la protection des personnes qui participent au débat public
contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires
abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public »)**
– Aspects de droit international privé –

I. Introduction

Objet : La directive prévoit « 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 ».

Rappel de l'origine de la directive :

« Dans sa résolution du 11 novembre 2021 sur le renforcement de la démocratie ainsi que de la liberté et du pluralisme des médias dans l'Union, le **Parlement européen** a invité la Commission à proposer un ensemble d'instruments juridiques contraignants et non contraignants pour faire face au nombre croissant de poursuites stratégiques altérant le débat public ou « **poursuites-bâillons** » (= *SLAPPs – Strategic Lawsuits Against Public Participation*) concernant les journalistes, les organisations non gouvernementales (ONG), les universitaires et la société civile dans l'Union. »
(considérant (5))

Dans la même résolution, le Parlement a demandé la révision du règlement Bruxelles I bis et du règlement Rome II afin de prévenir le «tourisme de la diffamation» (*libel tourism*) ou la «recherche opportuniste de juridiction» (*forum shopping*).

Présentation, par la Commission, de la proposition de directive COM(2022) 177 en avril 2022. Ce projet a été exposé à la **réunion d'Oslo**.

Dans sa position du 27 février 2024 (TA (2023) 0264), le PE a exprimé son accord de principe avec la proposition de la Commission, tout en proposant un nombre important d'amendements. La Commission des affaires juridiques avait initialement envisagé de

proposer un amendement pour un *Chapitre V bis* intitulé « Compétence, droit applicable et liens avec les instruments de droit international privé de l'Union », comportant notamment des dispositions prévoyant un for exclusif au domicile du défendeur pour les actions en diffamation et une règle selon laquelle le droit applicable aux publications qui constituent une participation au débat public est en principe le droit du lieu auquel la publication est destinée. Or, cette proposition n'a pas été reprise dans la rapport définitif de la Commission juridique (cf. maintenant le considérant (51) de la directive).

II. Contenu de la directive

La directive reprend dans une large mesure la proposition de la Commission. Ses dispositions concernent principalement le droit de la procédure civile. La directive oblige les EM d'introduire des dispositions afin de mettre en œuvre une série de « garanties procédurales » protégeant les défendeurs lorsqu'une procédure judiciaire est engagée en raison de leur participation au débat public. Ces défendeurs peuvent, conformément au droit national, demander notamment:

- a) **une caution** comme prévu à l'article 10;
- b) **un rejet rapide des demandes** en justice manifestement infondées comme prévu au chapitre III;
- c) **des mesures correctrices** (allocation des frais, sanctions ou autres mesures) en réponse aux procédures judiciaires abusives altérant le débat public comme prévu au chapitre IV.

La mesure qui constitue probablement un défi remarquable pour les EM concerne le « rejet rapide » des demandes « manifestement infondées ». L'article 11 dispose que

« Les États membres veillent à ce que les juridictions puissent rejeter, **à l'issue d'un examen approprié**, les demandes en justice altérant le débat public comme étant manifestement infondées **au stade le plus précoce possible de la procédure**, conformément au droit national. »

Le considérant (37) souligne à cet égard notamment que

« Les États membres devraient **adopter de nouvelles règles ou appliquer les règles existantes en vertu du droit national** afin que la juridiction puisse décider de rejeter des demandes en justice manifestement infondées dès qu'elle a reçu les informations nécessaires pour motiver la décision. Un tel rejet devrait avoir lieu au stade le plus précoce possible de la procédure, mais pourrait intervenir à tout moment au cours de la procédure, en fonction de la réception de ces informations par la juridiction, conformément au droit national. »

La **charge de la preuve** quant au bien-fondé de la demande incombe au requérant qui introduit l'action (Art. 12, par. 1).

Parmi les sanctions et autres mesures pouvant être infligés en cas de procédures abusives à la partie qui a engagé ces procédures figure « le versement de **dommages et intérêts** ou la publication de la décision de justice, **lorsque cela est prévu par le droit national** » (Art. 15). Soulignons que la proposition de la Commission ne comprenait pas de renvoi au droit national mais disposait à l'article 15 que la personne qui a subi un préjudice du fait d'une procédure SLAPP « soit en mesure de demander et d'obtenir réparation intégrale de ce préjudice ». Il paraît que le Conseil ait voulu éviter l'impression que la directive **crée un droit à réparation**, la compétence pour une telle création revenant aux EM.

Par « procédures abusives » etc. il convient de comprendre

« des procédures judiciaires qui ne sont pas engagées en vue **de faire véritablement valoir ou d'exercer un droit**, mais qui ont pour principale finalité d'empêcher, de restreindre ou de pénaliser le débat public, fréquemment en exploitant un déséquilibre de pouvoir entre les parties, et **qui tendent à faire aboutir** des demandes en justice infondées » (Art. 4, par. 3, avec des exemples indiquant une telle finalité).

III. Dispositions intéressant le droit international privé (Chapitre V : *Protection contre les décisions rendues dans un pays tiers*)

(a) Art. 16 : « *Motifs de refus de la reconnaissance et de l'exécution d'une décision rendue dans un pays tiers* ».

« Les États membres **veillent à ce que la reconnaissance et l'exécution d'une décision rendue dans un pays tiers** dans le cadre d'une procédure judiciaire altérant le débat public engagée contre une personne physique ou morale domiciliée dans un État membre **soient refusées** [proposition Commission : **comme étant manifestement contraires à l'ordre public**] dans le cas où cette procédure est considérée comme **manifestement infondée ou abusive en vertu du droit de l'État membre dans lequel cette reconnaissance ou cette exécution est demandée.** »

La disposition ne précise pas le fondement du refus de reconnaissance. La Commission avait proposé la formule que la reconnaissance de la décision SLAPP soit refusée « comme étant manifestement contraire à l'ordre public ». L'article 16 ne reprend pas cette précision mais laisse aux EM le moyen pour arriver au résultat de non-reconnaissance. Or, le considérant (43) énonce que « Les États membres **choisissent** de refuser la reconnaissance ou l'exécution

d'une décision rendue dans un pays tiers comme étant manifestement contraires à l'ordre public **ou sur la base d'un motif de refus distinct.** »

Le refus de reconnaissance suppose que le juge de l'EM requis arrive au résultat que la procédure dans l'État tiers soit « considérée comme manifestement infondée ou abusive **en vertu du droit de l'État membre dans lequel cette reconnaissance ou cette exécution est demandée.** » Ceci implique donc une révision au fond de la décision étrangère sur la base du droit de l'EM requis.

(b) Art. 17 : « *Compétence pour les actions liées aux procédures engagées dans un pays tiers* »

La protection contre les procédures SLAPP engagées dans un pays tiers ne s'arrête pas là. Lorsque la personne contre laquelle une procédure SLAPP a été introduite est domiciliée dans un EM, l'article 17 oblige les EM de faire de sorte que « cette personne puisse demander, **devant les juridictions du lieu où elle est domiciliée**, réparation de tous dommages et frais liés à la procédure devant la juridiction du pays tiers ». La Commission avait proposé que le *forum actoris* ainsi prévu s'applique « **quel que soit le domicile du requérant dans la procédure engagée dans le pays tiers** ». Cette proposition n'a pas été suivie, l'article 17 ne s'appliquant que lorsque le demandeur SLAPP est domicilié dans un État tiers (étant entendu que lorsqu'il est domicilié dans un EM le règlement Bxl I bis s'applique). La protection de la victime SLAPP ne va donc pas aussi loin que proposée par la Commission.

IV. Le contexte de droit international privé

À l'exception des deux dispositions précitées, **la directive ne reflète aucun aspect de droit international privé.** Or, ce contexte juridique forme une partie importante de l'arrière-plan de la proposition et a été pris en compte par le Parlement européen dans la résolution de novembre 2021.

La résolution précisait que dans les affaires transfrontières, les défendeurs domiciliés sur le territoire d'un État membre se verraient attirés en vertu des articles 4 et 7 (2) du règlement Bruxelles Ibis, dont l'interprétation privilégie la méthode « mosaïque ». Ces articles offrent un choix de fors compétents au demandeur. Les victimes d'« atteintes aux droits de la personnalité par contenu mis en ligne sur un site Internet » (arrêt *eDate Advertising* de 2011)

ont la possibilité de saisir un for supplémentaire, à savoir les juridictions de l'État membre sur le territoire duquel la victime a son centre d'intérêts. La Cour de justice a confirmé cette faculté pour les victimes de la diffusion de propos dénigrants sur Internet, en décembre 2021 (arrêt *Gtflix Tv*).

Les demandeurs SLAPP invoquent souvent un acte de diffamation ou de violation de la vie privée. La loi applicable à ces demandes doit être déterminée par les règles de conflit de lois nationales des États membres, faute d'applicabilité du règlement Rome II ou d'uniformisation européenne. Des règles de conflit non uniformisées augmentent le risque de *forum shopping* et de *libel tourism*. Les SLAPP peuvent aussi invoquer des actes de concurrence déloyale. Les règles de conflit alors applicables sont celles des articles 6 et 4 du règlement Rome II. Cette uniformisation atténue le risque de forum shopping puisque tout État membre appliquera la même loi matérielle. Toutefois, vu que l'objectif de ces procédures est moins une décision favorable au demandeur que l'épuisement des ressources du défendeur, l'effet dissuasif de l'uniformisation de la règle de conflit est sérieusement affaibli.

Il a déjà été remarqué que, dans sa résolution de 2021, le Parlement avait demandé la révision du règlement Bruxelles I bis et du règlement Rome II afin de prévenir le «tourisme de la diffamation» (*libel tourism*) ou la «recherche opportuniste de juridiction» (*forum shopping*). Cette demande a trouvé un écho dans le **considérant (51) de la directive** aux termes duquel

« Les règles relatives à la compétence et à la loi applicable dans les affaires visées dans les règlements [Bruxelles I bis et Rome II] peuvent être pertinentes dans les affaires de poursuites-bâillons. Par conséquent, il est important que tout réexamen futur de ces règlements analyse également les aspects spécifiques aux poursuites-bâillons quant aux règles relatives à la compétence et à la loi applicable. »
