

## **Recommandation CM/Rec(2024)2 du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre l'utilisation des poursuites stratégiques contre la participation publique (poursuites-bâillons)**

*(adoptée par le Comité des Ministres le 5 avril 2024,  
lors de la 1494<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1),

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun, notamment en encourageant des politiques et des normes communes;

Rappelant l'engagement des États membres en faveur du droit à la liberté d'expression et d'information, tel qu'il est garanti par l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5, «la Convention») et selon l'interprétation retenue par la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour») dans sa jurisprudence;

Rappelant aussi l'importance égale des autres droits garantis par la Convention, notamment le droit à un procès équitable (article 6), le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8), le droit à la liberté de réunion et d'association (article 11) et le droit à un recours effectif (article 13);

Rappelant et réaffirmant que les États membres, outre leur obligation négative de s'abstenir de toute ingérence dans le droit à la liberté d'expression, ont également l'obligation positive de garantir un environnement sûr et favorable à la participation de chacun au débat public, sans crainte, même lorsque ses opinions vont à l'encontre de celles défendues par les autorités officielles ou par une partie importante du public;

Réaffirmant que des élections libres et la liberté d'expression, en particulier la liberté de débat politique, constituent ensemble le fondement de tout système démocratique et que, par conséquent, il n'y a guère de place pour les restrictions à l'expression politique ou au débat sur les questions d'intérêt public;

Soulignant que l'intérêt public doit s'entendre au sens large et qu'il vise toutes les questions qui concernent et préoccupent le public, y compris les questions controversées, que le public a le droit d'être informé sur les questions d'intérêt public, et que les journalistes et les médias ont pour mission de transmettre des informations et des idées sur ces questions;

Soulignant que l'inclusion de voix et de points de vue divers, y compris d'opinions minoritaires et d'autres opinions en dehors du courant dominant, est essentielle pour garantir un débat public pluraliste et une citoyenneté éclairée et active;

Conscient que les asymétries du pouvoir politique, financier et autre dans la société peuvent donner lieu à des inégalités dans le débat public, et que le mauvais usage et l'abus de pouvoirs et de privilèges par des menaces d'actions en justice ou des actions en justice engagées dans le but de harceler, d'intimider ou de réduire au silence les voix minoritaires ou critiques ont un effet dissuasif sur la participation publique;

Profondément préoccupé par la persistance, dans les États membres du Conseil de l'Europe, d'un large éventail d'intimidations, de menaces, de violences, d'assassinats et d'autres crimes commis à l'encontre de personnes ou d'organisations qui agissent en qualité d'observateurs critiques de la vie publique, et par l'effet dissuasif de ces menaces sur la participation publique, en particulier lorsqu'elles restent impunies;

S'alarmant de l'effet dissuasif sur la liberté d'expression, le débat public et la participation publique que provoquent les menaces d'actions en justice ou les actions en justice engagées ou menées dans le but de harceler ou d'intimider leur cible, et qui visent à empêcher, entraver, restreindre ou pénaliser la libre expression sur des questions d'intérêt public et l'exercice des droits associés à la participation publique, une pratique souvent désignée sous le nom de poursuites stratégiques contre la participation publique (ci-après « poursuites-bâillons »);

Conscient que les poursuites-bâillons sont souvent des actions engagées au civil, mais qu'elles peuvent également être engagées en droit administratif ou encore au pénal, et que les mesures administratives ou les sanctions pénales encourues peuvent être particulièrement restrictives et être plus facilement utilisées comme une arme dirigée contre les observateurs critiques de la vie publique, dont les conséquences sont plus lourdes pour la personne concernée et qui ont un effet encore plus dissuasif;

Notant avec inquiétude que les femmes et les personnes ayant une orientation sexuelle, une identité de genre, une expression de genre et des caractéristiques sexuelles différentes sont confrontées à des dangers particuliers en leur qualité de journalistes, de défenseuses des droits humains ou d'observatrices critiques de la vie publique, notamment lorsqu'elles sont la cible de poursuites-bâillons, et notant la nécessité de prendre en compte l'impact différencié des risques et des difficultés qu'elles rencontrent;

Cherchant à consolider et à élaborer les réponses juridiques et politiques déjà apportées par le Conseil de l'Europe, conformément à la jurisprudence de la Cour et aux recommandations et déclarations du Comité des Ministres, telles que la Recommandation CM/Rec(2014)7 sur la protection des lanceurs d'alerte, la Recommandation CM/Rec(2016)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, la Recommandation CM/Rec(2022)4 sur la promotion d'un environnement favorable au journalisme de qualité à l'ère numérique, et la Déclaration du Comité des Ministres sur l'utilité de normes internationales relatives à la recherche opportuniste de juridiction dans les cas de diffamation (*libel tourism*) afin d'assurer la liberté d'expression (adoptée par le Comité des Ministres le 4 juillet 2012, lors de la 1147<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres), et reconnaissant en même temps combien il importe d'assurer la cohérence et l'harmonisation des différents instruments et initiatives aux niveaux européen et international;

Reconnaissant qu'il est urgent d'élaborer des stratégies globales et efficaces pour lutter contre les poursuites-bâillons, qui renforcent encore les cadres et pratiques législatifs et politiques existants,

Recommande aux gouvernements des États membres:

- i. de mettre en œuvre, de toute urgence et par l'intermédiaire de tous les organes de l'État dans les limites de leurs compétences, les lignes directrices figurant en annexe à la présente recommandation, en tenant pleinement compte des principes qui y sont énoncés, notamment au sujet des garanties structurelles et procédurales, des voies de recours, de la transparence, du soutien aux cibles et aux victimes, de l'éducation, de la formation, de la sensibilisation et du développement des compétences;
- ii. d'accorder une attention particulière aux poursuites-bâillons dans le cadre de leur examen des lois, politiques et pratiques nationales pertinentes, notamment conformément à la Recommandation CM/Rec(2016)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, afin de s'assurer de leur pleine conformité avec les obligations des États membres au titre de la Convention;
- iii. de promouvoir les objectifs de la présente recommandation au niveau national, ainsi que dans les enceintes européennes et internationales pertinentes, et de mobiliser et coopérer avec toutes les parties intéressées pour atteindre ces objectifs;
- iv. d'examiner régulièrement l'état de la mise en œuvre de cette recommandation en vue de renforcer son effet, notamment en améliorant les mécanismes de soutien pour les cibles et les victimes, et d'informer le Comité des Ministres des mesures prises par les États membres et les autres parties prenantes, des progrès accomplis et des lacunes qui subsistent.

## **Annexe à la Recommandation CM/Rec(2024)2 du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre l'utilisation des poursuites stratégiques contre la participation publique (poursuites-bâillons)**

### **I. Champ d'application et définitions**

1. Aux fins de la présente recommandation, les poursuites stratégiques contre la participation publique (« poursuites-bâillons ») sont définies comme des menaces d'actions en justice ou des actions en justice engagées ou menées dans le but de harceler ou d'intimider leur cible, et qui visent à empêcher, entraver, restreindre ou pénaliser la libre expression sur des questions d'intérêt public et l'exercice des droits associés à la participation publique.

2. L'objectif central de cette recommandation – protéger la participation publique contre les poursuites-bâillons et empêcher l'utilisation accrue de poursuites-bâillons dans les États membres du Conseil de l'Europe – doit s'inscrire dans le respect par les États membres de leurs obligations plus larges au titre de la Convention de garantir un environnement sûr et favorable à la participation au débat public, qui est une caractéristique essentielle des sociétés démocratiques pluralistes respectant pleinement l'État de droit et les droits humains. Le respect de ces obligations est guidé par la prise de conscience qu'un ensemble de menaces de différentes natures ont un effet dissuasif sur la participation au débat public et conduisent à l'autocensure, privant ainsi les sociétés de l'offre pluraliste d'informations et d'idées dont les individus ont besoin pour prendre des décisions en connaissance de cause. Bien qu'il soit nécessaire de prendre des mesures contre les poursuites-bâillons, un juste équilibre devrait également être trouvé entre les parties concernées afin de ne pas entraver le droit d'accès à un tribunal.

3. Les poursuites-bâillons peuvent prendre de nombreuses formes différentes et sont soumises à diverses dispositions dans les cadres législatifs nationaux. L'une des difficultés rencontrées par les États membres, lorsqu'ils s'efforcent de prévenir les poursuites-bâillons et de contrer leurs effets néfastes, est de parvenir à les identifier rapidement et de veiller à ce qu'elles fassent toutes l'objet de garanties législatives et autres. La présente recommandation clarifie donc les termes clés et fournit des éléments d'orientation sur les critères de définition des poursuites-bâillons afin d'aider les États membres à identifier les poursuites-bâillons et à calibrer des garanties juridiques, des réponses et d'autres mesures appropriées et efficaces pour contrer leurs effets néfastes. Elle définit également divers indicateurs.

#### **Termes clés**

4. Aux fins de la présente recommandation et conformément aux droits consacrés par la Convention, selon l'interprétation retenue par la Cour dans sa jurisprudence, les termes clés suivants s'entendent de manière globale et inclusive:

a. La « participation publique » désigne le droit démocratique de toute personne à participer au débat public et aux affaires publiques, en ligne et hors ligne, sans crainte ni discrimination. Ce droit inclut le droit d'exprimer des opinions et des idées qui vont à l'encontre de celles défendues par les autorités officielles ou par une partie importante de l'opinion publique, ou qui sont critiques à leur égard, ou qui offensent, choquent ou inquiètent l'État ou une partie de la population, comme l'a précisé la Cour. L'expression « toute personne » englobe tous les observateurs critiques de la vie publique, toutes les personnes qui contribuent au débat public et tous les participants aux affaires publiques, notamment, sans que cette liste soit limitative, les journalistes, les organisations de médias, les professionnels des médias et les autres acteurs des médias, y compris les journalistes citoyens; les organisations de la société civile, y compris les associations et les militants écologistes et anticorruption; les syndicats; les lanceurs d'alerte; les universitaires; les blogueurs; les défenseurs des droits humains; les professionnels du droit; les utilisateurs des médias sociaux; les acteurs culturels et les acteurs du secteur de la création.

La « participation publique » désigne également le droit à la liberté de réunion et d'association, et le droit de vote et d'éligibilité. La participation publique peut donc inclure des activités très diverses telles que la défense d'intérêts, le journalisme, la réalisation d'enquêtes sur les infractions à la législation ou aux normes éthiques et leur signalement, la recherche universitaire, l'enseignement, les débats, l'envoi de courriers à des responsables gouvernementaux ou à des entreprises clientes, la diffusion de pétitions, la participation à des actions en justice visant à promouvoir le changement social ou à protéger des droits existants ou l'environnement, l'organisation de manifestations pacifiques ou de boycotts, la participation à des mécanismes régionaux ou internationaux, ou simplement la dénonciation du mésusage et d'abus de pouvoir, de violations des droits humains, de corruption ou de fraude, ou la formulation de commentaires sur toute question d'intérêt public. Ce terme vise également les actions de préparation, de soutien ou d'assistance à la participation publique.

b. L'expression «intérêt public» désigne toutes les questions qui touchent le public et auxquelles le public peut légitimement s'intéresser, en particulier celles qui concernent des questions sociales importantes ou qui portent atteinte au bien-être des individus, à la vie de la société ou à l'environnement. Le public a le droit de recevoir des informations et des idées, et donc d'être informé sur les questions d'intérêt public, et les journalistes et les médias ont pour mission de transmettre ces informations et ces idées. L'intérêt public vise des questions qui peuvent donner lieu à des controverses considérables, mais il ne saurait être réduit à la soif d'information du public sur la vie privée d'autrui, ni au désir de sensationnalisme ou de voyeurisme d'un auditoire. La politique, l'actualité, les droits humains, la justice, la protection sociale, l'éducation, l'égalité de genre, l'orientation sexuelle et l'identité de genre, le harcèlement ou la violence sexuels ou fondés sur le genre, la santé, la religion, la culture, l'histoire, la corruption, le climat et l'environnement sont donc autant d'exemples de sujets d'intérêt public, contrairement aux relations d'ordre strictement privé ou aux affaires familiales des individus. Les sujets peuvent être d'intérêt public aux niveaux local, national ou international.

### **Critères de définition des poursuites-bâillons**

**5. Viser la participation publique** – L'action en justice vise à utiliser de manière abusive ou à détourner la procédure judiciaire pour empêcher, entraver, restreindre ou pénaliser la libre expression sur des questions d'intérêt public et l'exercice des droits associés à la participation publique.

**6. Recourir à tous les motifs d'actions en justice** – Les actions en justice peuvent impliquer l'utilisation abusive ou le détournement de tous les types de droit législatif ou de jurisprudence pour empêcher, entraver, restreindre ou pénaliser les contributions au débat public, y compris, sans que cette liste soit limitative, par la diffamation, l'insulte, l'atteinte à la vie privée, l'entente délictuelle, la violation des droits de propriété intellectuelle, l'ingérence économique ou l'infliction d'un préjudice moral. Bien qu'il s'agisse généralement de procédures civiles, il est possible, dans certaines juridictions, d'engager des infractions mineures, des poursuites administratives ou pénales à l'encontre de la partie qui a émis des critiques, notamment par le recours à des injonctions. Cette définition vise également les «manœuvres d'intimidation juridique» – mesures interlocutoires ou provisoires, citations à comparaître agressives ou simples menaces destinées à intimider l'autre partie pour qu'elle fasse marche arrière.

**7. Tous les stades de l'action en justice** – Tous les stades de l'action en justice sont concernés, y compris la menace initiale d'une action en justice, qui est en soi susceptible d'avoir un effet dissuasif sur la participation publique, ainsi que les procédures d'exécution.

### **Indicateurs permettant d'identifier les poursuites-bâillons**

8. Les poursuites-bâillons se manifestent de différentes manières, et divers indicateurs peuvent être utilisés pour les identifier. Ces indicateurs incluent, sans s'y limiter, les éléments suivants:

- a. le demandeur tente d'exploiter un déséquilibre de pouvoir, comme son avantage financier ou son influence politique ou sociale, pour faire pression sur le défendeur;
- b. les arguments avancés par le demandeur sont partiellement ou totalement infondés;
- c. le demandeur cherche à obtenir des réparations qui sont disproportionnées, excessives ou déraisonnables;
- d. l'action en justice constitue un abus de la législation ou des procédures;
- e. le demandeur a recours à des manœuvres procédurales ou contentieuses visant à augmenter les frais occasionnés pour le défendeur, telles que le fait de retarder la procédure, de choisir une juridiction défavorable à la participation publique ou vexatoire pour le défendeur, d'engendrer une charge de travail onéreuse ou de faire appel avec peu ou pas de chance de succès;
- f. l'action en justice vise délibérément des personnes plutôt que les organisations responsables de l'acte contesté;
- g. l'action en justice s'accompagne d'une offensive de relations publiques visant à harceler, intimider ou à discréditer les acteurs participant au débat public, ou à détourner l'attention de la question de fond en jeu;
- h. le demandeur ou ses représentants se livrent à des actes d'intimidation juridique, du harcèlement ou des menaces, ou ont l'habitude de le faire;
- i. le demandeur ou des parties associées s'engagent dans des actions en justice multiples et coordonnées ou transfrontières, fondées sur le même ensemble de faits ou qui concernent des questions similaires;
- j. le demandeur refuse systématiquement de recourir à des mécanismes non juridictionnels pour résoudre le litige.

9. Bien que les poursuites-bâillons n'incluent pas nécessairement tous ces indicateurs, plus il y a d'indicateurs présents ou plus le comportement est marqué, plus l'action en justice est susceptible d'être considérée comme une poursuite-bâillon.

## Formes/types spécifiques de poursuites-bâillons

10. Outre les caractéristiques générales des poursuites-bâillons, les États membres devraient tenir dûment compte des caractéristiques propres à certains types de poursuites-bâillons et de leurs conséquences juridiques, et prendre des mesures appropriées et efficaces pour faire face aux menaces spécifiques qu'elles représentent.

### *i. Poursuites-bâillons transfrontières*

11. Par rapport aux poursuites-bâillons engagées dans le cadre d'un seul système juridique national, les poursuites-bâillons transfrontières, ou les poursuites-bâillons engagées dans différentes juridictions, impliquent des niveaux supplémentaires de complexité, de frais de justice et de stress. Pour défendre avec succès les poursuites-bâillons transfrontières, il faut disposer d'une connaissance approfondie de plusieurs systèmes juridiques nationaux. Cela implique généralement de faire appel à des avocats qui exercent leurs activités professionnelles dans les juridictions concernées ou qui ont une expertise en la matière, ce qui augmente le temps et les coûts globaux consacrés à la préparation et à la défense des actions en justice, et exacerbe leur effet dissuasif.

12. Les États membres devraient prendre des mesures appropriées et efficaces pour limiter la recherche opportuniste d'une juridiction défavorable à la participation publique ou vexatoire pour le défendeur, comme l'indique notamment la Déclaration du Comité des Ministres sur l'utilité de normes internationales relatives à la recherche opportuniste de juridiction dans les cas de diffamation (*libel tourism*) afin d'assurer la liberté d'expression.

13. Les États membres devraient également assurer une protection efficace contre les décisions rendues par des pays tiers, en tenant compte, le cas échéant, des nouvelles normes européennes et internationales en la matière.

14. Les États membres sont encouragés à introduire des règles pour veiller à ce que, lorsqu'une poursuite-bâillon a été engagée devant les autorités judiciaires ou autres d'un pays tiers contre une personne physique ou morale domiciliée dans un État membre, cette personne puisse demander, devant les autorités judiciaires ou autres du lieu où elle est domiciliée, réparation de tous dommages et frais liés à la procédure engagée devant les autorités judiciaires ou autres du pays tiers, quel que soit le domicile du demandeur dans la procédure engagée dans le pays tiers.

### *ii. Poursuites-bâillons multiples ou coordonnées*

15. Lorsqu'un défendeur ou un groupe de défendeurs fait l'objet de poursuites-bâillons multiples ou coordonnées, la pression et le harcèlement causés par l'utilisation abusive ou le détournement de la loi et de la procédure judiciaire sont amplifiés et aggravés, et les frais de justice augmentent.

16. Les autorités judiciaires ou autres des États membres devraient, lorsqu'elles évaluent si une action en justice constitue une poursuite-bâillon, ou lorsqu'elles examinent une affaire de ce type, tenir dûment compte de l'effet aggravant des poursuites-bâillons multiples ou coordonnées engagées contre les défendeurs et prendre des mesures appropriées et efficaces pour supprimer cet effet ou au moins l'atténuer.

17. Les États membres devraient également mettre en place des dispositions qui empêchent le demandeur d'engager d'autres procédures portant sur la même question, ainsi que des dispositions qui permettent aux autorités judiciaires ou autres de gérer efficacement les procédures coordonnées qui sont étroitement liées, afin d'éviter que le défendeur soit exposé à de multiples procédures.

### *iii. Poursuites-bâillons contre la participation publique anonyme*

18. L'une des caractéristiques distinctives des poursuites-bâillons visant la participation publique anonyme est que le demandeur cherche à imposer la divulgation de l'identité du défendeur dont la participation s'est faite de manière anonyme ou sous un pseudonyme, souvent parce que ce dernier craint pour sa sécurité s'il devait s'exprimer sous son vrai nom. Une fois que l'identité du participant au débat public a été révélée, il est plus susceptible de faire l'objet de menaces, d'intimidations, d'abus et d'attaques.

19. Les États membres devraient mettre en place des garanties appropriées et effectives pour protéger l'identité des participants anonymes au débat public et des sources confidentielles afin de limiter la divulgation de leur identité à ce qui est nécessaire à la bonne administration de la justice, dans le respect de la Convention, notamment du principe de l'égalité des armes, de la Convention modernisée pour la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (STCE n° 223), de la Recommandation CM/Rec(2014)7 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des lanceurs d'alerte, et à d'autres normes pertinentes en matière de protection de la vie privée et des données.

## **II. Garanties, recours et transparence**

20. Les États membres devraient veiller à ce que leurs systèmes juridiques nationaux et leur mise en œuvre fournissent un cadre juridique complet et un ensemble cohérent de garanties structurelles et procédurales pour prévenir et limiter autant que possible les effets néfastes des poursuites-bâillons, ainsi qu'un ensemble complet de voies de recours et de mesures d'aide pour remédier aux préjudices causés par les poursuites-bâillons. Ils devraient également prendre les mesures nécessaires et appropriées pour garantir une culture de la transparence autour des actions en justice qui se sont avérées constituer des poursuites-bâillons.

### **A. Cadre juridique**

21. Les États membres devraient mettre en place un cadre législatif complet qui permette à chacun de participer au débat public et aux affaires publiques de manière effective, en toute sécurité et sans crainte.

22. Les États membres devraient maintenir ou prendre, le cas échéant, les mesures législatives ou autres qui s'imposent pour prévenir les menaces d'actions en justice et les actions en justice engagées ou menées dans le but d'empêcher, d'entraver, de restreindre ou de pénaliser la libre expression de toute personne physique ou morale sur des questions d'intérêt public et l'exercice des droits associés à la participation publique. Ils devraient également veiller à ce que la législation et les sanctions et voies de recours ne soient pas appliquées de manière discriminatoire ou arbitraire à l'encontre de la participation publique.

23. Le cadre législatif devrait faire l'objet d'un examen régulier afin d'évaluer et de garantir la conformité de ce cadre et de son application avec la Convention. Cet examen devrait porter sur l'ensemble de la législation primaire et de la réglementation d'application (en vigueur et en projet), et sur la pratique juridique ayant trait aux droits à la liberté d'expression, de réunion pacifique et d'association, et à d'autres droits de participation. Les États membres devraient, le cas échéant, prendre toutes les mesures législatives et autres mesures appropriées pour protéger ces droits.

### **B. Garanties procédurales**

#### **Gestion efficace des affaires**

24. Les États membres devraient habiliter les autorités judiciaires et autres autorités compétentes à gérer activement et efficacement les procédures afin de permettre un traitement efficace des affaires et d'éviter toute manœuvre dilatoire. Pour assurer une gestion efficace des affaires, les autorités judiciaires et autres autorités compétentes devraient veiller à ce que les parties présentent leurs demandes, leurs défenses, leurs allégations factuelles et leurs éléments de preuve nécessaires au bon déroulement du procès dans les meilleurs délais et de la manière la plus exhaustive possible afin de garantir l'efficacité de la procédure.

#### **Rejet rapide des demandes contre la participation publique**

25. Les États membres devraient prévoir des dispositions adéquates et appropriées dans leur cadre juridique national conformément à la Convention européenne des droits de l'homme et aux principes énoncés dans la jurisprudence de la Cour pour permettre:

- a. aux tribunaux, de leur propre initiative, de rejeter une demande considérée comme une poursuite-bâillon à un stade précoce de la procédure; et
- b. aux défenseurs de déposer une demande de rejet rapide des griefs contre la participation publique, afin de contrer les effets néfastes des poursuites-bâillons sur les débats relatifs à des questions d'intérêt public.

Ces dispositions devraient exiger que les demandeurs qui ciblent la participation publique prouvent au stade le plus précoce possible de la procédure que leur demande constitue une cause d'action raisonnable afin de s'engager dans un procès.

26. Les autorités judiciaires et autres autorités compétentes devraient avoir les compétences juridictionnelles qui leur permettent d'évaluer les indicateurs énoncés au paragraphe 8 (ci-dessus) et de suspendre totalement ou partiellement la demande.

27. Les conditions de recevabilité des demandes de rejet rapide devraient être déterminées par le droit national et pourraient, par exemple, comprendre un examen judiciaire des critères cumulatifs suivants:

- a. la demande a peu de chances d'aboutir lors du procès; et
- b. la procédure constitue un abus de procédure, à la lumière des indicateurs de poursuites-bâillons énoncés au paragraphe 8 (ci-dessus).

28. Lorsque la loi fixe des délais pour l'exercice du droit de déposer une demande de rejet rapide, ces délais devraient être proportionnés et ne pas rendre cet exercice impossible ou excessivement difficile.

29. Les demandes de rejet rapide des poursuites-bâillons devraient inclure le droit pour les deux parties d'être entendues selon le principe du contradictoire et devraient être traitées avec toute la diligence requise par les autorités judiciaires et autres autorités compétentes, en tenant compte des circonstances de l'espèce, du droit à un recours effectif et du droit à un procès équitable, et en appliquant les indicateurs de poursuites-bâillons énoncés au paragraphe 8 (ci-dessus).

30. Les États membres devraient également permettre aux organes administratifs de rejeter les griefs administratifs contre la participation publique à un stade précoce de la procédure.

31. Lorsque le défendeur dépose une demande de rejet de poursuites judiciaires contre une participation publique en apportant la preuve que ces poursuites visent la participation publique sur une question d'intérêt public et que plusieurs indicateurs de poursuites-bâillons sont présents, et lorsque les autorités judiciaires et autres autorités compétentes acceptent la demande de rejet, il devrait incomber au demandeur de fournir des preuves contre le rejet de sa demande. Cela n'interdit pas aux États membres de mettre en place des dispositions en matière de preuve plus favorables aux défendeurs.

32. Le demandeur devrait avoir la même possibilité de prouver que l'action en justice a des chances d'aboutir lors d'un procès ou d'une procédure administrative et qu'elle ne vise pas à empêcher, à restreindre ou à pénaliser l'exercice des droits liés à la mobilisation publique.

33. Les États membres devraient veiller à ce que les décisions de rejet rapide puissent faire l'objet d'un recours.

34. Les États membres devraient veiller à ce que les demandes de rejet rapide ou tout appel de la décision soient traités dans le cadre d'une procédure accélérée, en tenant compte des circonstances de l'espèce, du droit à un recours effectif et du droit à un procès équitable.

### **Suspension de la procédure**

35. Lorsque le droit national le permet, les États membres devraient veiller à ce que, si le défendeur a demandé un rejet rapide, la procédure au principal soit suspendue jusqu'à ce qu'une décision finale soit prise sur cette demande. En outre, les dispositions relatives à la suspension de la procédure ne devraient pas permettre au demandeur de modifier ses conclusions dans le but d'éviter une ordonnance de rejet. Toute modification des conclusions devrait être soumise à l'approbation de l'autorité judiciaire ou autre autorité compétente. La modification des conclusions ne devrait pas être autorisée une fois que la demande de rejet rapide a été déposée par le défendeur.

36. Le refus d'une demande de rejet rapide de la procédure ne devrait pas avoir pour effet d'empêcher le défendeur de soutenir à nouveau, devant le juge statuant sur le fond, que la procédure engagée contre lui constitue une poursuite-bâillon.

### **Garantie couvrant les frais de procédure et/ou les dommages-intérêts**

37. Les États membres devraient mettre en place des dispositions, conformément à la législation et à la pratique nationales, pour garantir que, dans les procédures judiciaires engagées contre la mobilisation publique, les autorités judiciaires et autres autorités compétentes aient le pouvoir d'exiger du demandeur qu'il fournisse une garantie couvrant les frais de procédure, voire les frais de procédure et les dommages-intérêts, si elles considèrent que cette garantie est opportune compte tenu de l'existence d'indicateurs de poursuites-bâillons, tels qu'énoncés au paragraphe 8 (ci-dessus).

### **Transfert des frais de justice**

38. Les États membres sont encouragés à prévoir des dispositions appropriées dans leur système juridique national pour permettre aux tribunaux, lorsqu'il est établi qu'une action en justice constitue une poursuite-bâillon, d'ordonner aux demandeurs de supporter tous les frais de justice de la procédure, y compris l'intégralité des frais de représentation en justice encourus par le défendeur.

### **Décès ou perte de la capacité juridique du défendeur**

39. Les États membres devraient veiller à ce que, en cas de décès ou de perte de la capacité juridique du défendeur dans une affaire pendante contre la mobilisation publique, les membres de la famille et les associés du défendeur initial qui continuent la procédure judiciaire aient accès aux mêmes voies de recours et au même soutien que le défendeur initial. Les États membres sont encouragés à leur apporter une protection supplémentaire, si nécessaire, car les nouveaux défendeurs sont peut-être moins bien préparés à faire face à l'action en justice initiale.

## **C. Recours**

### **Frais de justice et autres frais de procédure**

40. Les États membres devraient prendre des dispositions législatives ou autres appropriées pour garantir que les frais relatifs aux poursuites-bâillons soient maintenus au strict minimum.

### **Reconnaissance du statut de victime de poursuites-bâillons et réparation du préjudice**

41. Les États membres devraient prendre des dispositions adéquates pour que les victimes de poursuites-bâillons soient reconnues en tant que telles et qu'elles obtiennent la réparation intégrale des préjudices subis du fait de ces poursuites, qui couvre à la fois le préjudice matériel et le préjudice moral, tels que la perte de revenus et les troubles psychologiques, ainsi qu'une réparation pour frais et dépens, par exemple pour couvrir les frais juridiques et administratifs.

### **Plafonnement des dommages-intérêts pour le demandeur**

42. Les États membres devraient, dans la limite des possibilités qu'offre leur système juridique national, prévoir le plafonnement des dommages-intérêts, afin d'éviter des sanctions financières abusives ou disproportionnées pour les défendeurs, qui auraient un effet dissuasif sur leur participation publique, et afin d'éviter de créer des incitations financières à tenter une action en justice.

### **Plafonnement des frais de justice**

43. Les États membres devraient, dans la limite des possibilités qu'offre leur système juridique national, prévoir le plafonnement des frais, afin de permettre aux défendeurs de se défendre efficacement et d'empêcher que des procédures judiciaires soient prolongées pour épuiser les ressources financières des défendeurs, ce qui aurait un effet dissuasif sur leur participation publique.

### **Mesures dissuasives**

44. Les États membres devraient mettre en place un système de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives afin de décourager les poursuites-bâillons. Ces sanctions doivent être proportionnées aux ressources dont dispose le demandeur, afin de dissuader efficacement les demandeurs susceptibles d'engager des poursuites-bâillons à l'avenir. Les États membres devraient envisager de prévoir des dommages-intérêts ou des amendes dans les cas où le demandeur s'est comporté de manière particulièrement grave et où il convient d'indemniser le défendeur pour le temps perdu et le préjudice moral occasionnés. Les États membres devraient également envisager, à titre de mesure dissuasive supplémentaire, la possibilité d'imposer des sanctions plus lourdes aux demandeurs qui engagent des poursuites-bâillons de manière récurrente.

45. Les États membres devraient prendre des dispositions législatives appropriées pour garantir que, en cas d'action en justice considérée comme une poursuite-bâillon, les autorités judiciaires ou autres puissent ordonner, à la demande du défendeur et aux frais du demandeur, des mesures appropriées pour assurer la diffusion des informations relatives à la décision, y compris la publication de celle-ci en tout ou en partie, ainsi que des noms des personnes morales ou physiques qui ont engagé la poursuite-bâillon, conformément aux normes européennes en vigueur en matière de droits humains et de protection des données.

## Faciliter les voies de recours non juridictionnelles

46. Les États membres devraient assurer, par des moyens appropriés, les conditions qui permettent l'accès effectif à des voies de recours non juridictionnelles pour régler les affaires de poursuites-bâillons, tels que les modes alternatifs de règlement des litiges, la médiation et les conseils de presse, tout en respectant pleinement l'indépendance de ces mécanismes.

### D. Culture de la transparence

47. Les États membres devraient prendre des mesures appropriées pour assurer une transparence et une publicité totales autour des affaires considérées par les autorités nationales judiciaires et autres comme des poursuites-bâillons, notamment en donnant la possibilité de publier les conclusions des tribunaux.

48. Les États membres devraient permettre la collecte de données concernant les poursuites-bâillons. À cette fin, ils devraient prévoir la création d'un registre public des affaires qualifiées de poursuites-bâillons. Les registres devraient être tenus à jour et mis à la disposition du public gratuitement et sans délai. Afin de garantir un accès complet aux données, les États membres devraient rendre le registre accessible, idéalement hors ligne et en ligne, conformément aux normes européennes en vigueur en matière de droits humains et de protection des données.

49. Les États membres devraient envisager de prendre des mesures appropriées pour garantir que les autorités judiciaires ou autres autorités compétentes fournissent des informations aux barreaux sur l'issue des affaires de poursuites-bâillons.

### III. Soutien aux cibles et aux victimes de poursuites-bâillons

50. Les États membres sont encouragés à organiser, fournir et assurer un accès rapide à une gamme de mesures de soutien et de protection pour les cibles et les victimes de poursuites-bâillons. Des procédures visant à assurer leur protection contre tout risque d'atteinte à leur intégrité physique devraient également être mises en place. Les États membres devraient faciliter l'aide aux acteurs pertinents afin que ces derniers puissent soutenir les cibles et les victimes de poursuites-bâillons, par exemple en leur fournissant des ressources adéquates pour assurer ce soutien. Pour que ce soutien soit efficace dans la pratique, les États membres devraient envisager de l'organiser en consultation avec les victimes et les cibles, y compris par l'intermédiaire de leurs associations spécifiques, de l'adapter à leurs besoins et situations spécifiques, et de prendre pleinement en considération leurs caractéristiques personnelles ou leur statut. Cet ensemble de mesures devrait également viser les victimes accessoires ou indirectes des poursuites-bâillons, tels que les membres de la famille, les associés ou les avocats des cibles ou des victimes, qui devraient être protégés de manière adéquate contre les préjudices causés par les poursuites-bâillons.

51. *Soutien juridique* – Si nécessaire et conformément à la législation nationale, les États membres devraient envisager de fournir un accès adéquat à une assistance juridique gratuite, en tenant notamment compte des indicateurs énoncés au paragraphe 8 (ci-dessus). Les mécanismes et instruments nationaux existants qui organisent et fournissent une assistance juridique devraient également être accessibles. Les États membres devraient encourager et responsabiliser les organisations indépendantes spécialisées dans l'assistance juridique, ainsi que les associations de professionnels du droit, les conseils des médias et de la presse, les organisations de défenseurs des droits humains, les syndicats et associations de journalistes, les institutions universitaires fournissant des services juridiques et d'autres organisations non gouvernementales à fournir des services juridiques aux cibles de poursuites-bâillons. Les États membres devraient, en coopération avec les parties prenantes concernées, s'efforcer de veiller à ce que les personnes physiques et morales qui sont la cible de poursuites-bâillons puissent avoir accès à une assurance qui prend en charge l'assistance juridique dans des conditions équitables.

52. *Soutien financier* – Les États devraient envisager de fournir un soutien financier aux victimes de poursuites-bâillons, en collaboration avec les associations nationales de journalistes, les syndicats et les organisations de la société civile concernées, notamment en créant des fonds nationaux, des subventions et/ou d'autres formes d'assistance ciblée, ou en soutenant des fonds ou des projets existants qui visent à apporter une aide financière aux victimes et aux cibles de poursuites-bâillons.

53. *Soutien psychologique* – Les cibles et les victimes de poursuites-bâillons peuvent avoir accès à différents types de soutien psychologique confidentiel et professionnel, tels que des conseils directs, une orientation vers les autorités sanitaires compétentes ou une aide financière pour obtenir un soutien direct et indépendant. Les États membres devraient encourager les autorités de santé publique à prendre dûment en considération les cibles et les victimes de poursuites-bâillons, et à prévoir des ressources spécifiques pour leur fournir des services.

54. *Soutien pratique* – Dans les cas où leur sécurité physique est menacée, les cibles et les victimes de poursuites-bâillons devraient avoir accès à des mécanismes d’alerte précoce tels que des lignes d’assistance téléphonique gérées par des organisations de la société civile ou des organismes publics indépendants. Dans des situations exceptionnelles, les États membres devraient mettre en place des mécanismes efficaces et sexospécifiques d’évacuation volontaire vers un lieu sûr et de protection policière. Lorsque cela est possible, les mécanismes et instruments nationaux existants qui sont disponibles pour d’autres types de cibles et de victimes devraient également être accessibles aux cibles de poursuites-bâillons.

55. *Soutien du secteur privé* – Les États membres devraient veiller à ce que les acteurs concernés du secteur privé se conforment à toutes les lois applicables qui visent à protéger les cibles et les victimes des poursuites-bâillons, et à leur apporter le soutien nécessaire. Ce soutien devrait s’étendre à la fois aux employés et aux collaborateurs qui exercent leur activité à titre indépendant.

56. *Soutien informationnel* – Les États membres devraient être encouragés à recueillir et à diffuser activement et régulièrement des informations sur les organisations locales et internationales qui fournissent différents types de soutien aux cibles et aux victimes de poursuites-bâillons, et à les diffuser librement et de manière facilement accessible.

#### **IV. Éducation, formation et sensibilisation**

57. Les États membres devraient encourager les organismes compétents à mettre en évidence la présente recommandation – et les matériels pédagogiques traitant des questions qu’elle aborde, y compris les questions liées au genre – dans les programmes d’enseignement et de formation. Ces programmes devraient inclure une formation sur mesure pour les professionnels de la justice et du droit, et les autorités publiques concernées, en tenant compte de la jurisprudence établie par la Cour, des outils procéduraux existants, des normes essentielles, ainsi que des valeurs fondamentales et des règles déontologiques de la profession.

58. Tout en respectant la liberté éditoriale des journalistes et des médias, les États membres devraient encourager les activités de sensibilisation aux questions abordées dans la présente recommandation à l’intention des journalistes, des autres acteurs des médias et des autres observateurs critiques de la vie publique. Ces activités devraient souligner combien il importe d’agir conformément à la déontologie journalistique, à l’éthique du droit ou à toute autre déontologie professionnelle en tant que premier bouclier contre les poursuites-bâillons. Ces activités devraient également faciliter l’accès aux ressources et aux mécanismes internationaux, régionaux, nationaux et locaux qui visent à assurer la protection de tous les acteurs lorsqu’ils sont la cible de poursuites-bâillons.

59. Les États membres devraient élaborer ou faciliter l’élaboration de stratégies et de mesures de sensibilisation plus larges, telles que des campagnes destinées au grand public qui mettent l’accent sur l’importance de la participation publique pour la démocratie et la société, et sur les dangers des poursuites-bâillons et leurs effets néfastes.

#### **V. Coordination nationale et coopération internationale**

60. Les États membres devraient promouvoir les objectifs de la présente recommandation au niveau national, y compris dans les langues nationales, régionales et minoritaires du pays, et mobiliser et coopérer avec toutes les parties intéressées pour assurer la diffusion le plus large possible de son contenu sur divers supports d’information.

61. Les États membres devraient coordonner leurs activités de mise en œuvre de manière constructive et inclusive avec les autorités nationales compétentes et un large éventail d’acteurs, y compris les cibles et les victimes de poursuites-bâillons, notamment par l’intermédiaire de centres de liaison nationaux existants ou mis en place à cet effet.

62. Pour atteindre les objectifs de la présente recommandation, et pour continuer à contribuer à l’élaboration de normes et de mécanismes complémentaires pertinents contre les poursuites-bâillons, les États membres devraient renforcer la coopération et l’échange d’informations, d’expertise et de bonnes pratiques avec d’autres États, et dans les enceintes européennes et internationales compétentes.