

Jeudi 11 novembre 2021

I

(Résolutions, recommandations et avis)

RÉSOLUTIONS

PARLEMENT EUROPÉEN

P9\_TA(2021)0451

**Renforcer la démocratie ainsi que la liberté et le pluralisme des médias dans l'UE**

**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'UE: l'utilisation abusive d'actions au titre du droit civil et pénal pour réduire les journalistes, les ONG et la société civile au silence (2021/2036(INI))**

(2022/C 205/01)

*Le Parlement européen,*

- vu le traité sur l'Union européenne (traité UE), et notamment son article 2, son article 3, son article 4, paragraphe 3, et ses articles 5, 6, 7 et 19,
- vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) et, en particulier, ses articles 70, 81, 82, 114 et 352,
- vu la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après, la «charte»), et notamment ses articles 11, 12, 15, 20, 47, 48 et 54,
- vu le protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexés aux traités UE et FUE,
- vu le règlement (CE) n° 864/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 sur la loi applicable aux obligations non contractuelles («Rome II») <sup>(1)</sup>,
- vu le règlement (UE) n° 1215/2012 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2012 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (Bruxelles I) <sup>(2)</sup>,
- vu la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 relative à la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union <sup>(3)</sup>,
- vu le règlement (UE) 2021/692 du Parlement européen et du Conseil du 28 avril 2021 établissant le programme «Citoyens, égalité, droits et valeurs» et abrogeant le règlement (UE) n° 1381/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) n° 390/2014 du Conseil <sup>(4)</sup>,

<sup>(1)</sup> JO L 199 du 31.7.2007, p. 40.

<sup>(2)</sup> JO L 351 du 20.12.2012, p. 1.

<sup>(3)</sup> JO L 305 du 26.11.2019, p. 17.

<sup>(4)</sup> JO L 156 du 5.5.2021, p. 1.

Jeudi 11 novembre 2021

- vu le règlement (UE) 2021/693 du Parlement européen et du Conseil du 28 avril 2021 établissant le programme «Justice» et abrogeant le règlement (UE) n° 1382/2013 <sup>(5)</sup>,
- vu la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne,
- vu la communication de la Commission intitulée «Programme de travail de la Commission pour 2021 Une Union pleine de vitalité dans un monde fragile» (COM(2020)0690),
- vu la communication de la Commission sur le plan d'action pour la démocratie européenne (COM(2020)0790),
- vu la communication de la Commission du 5 mars 2020 intitulée «Une Union de l'égalité: stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020-2025» (COM(2020)0152),
- vu la communication de la Commission du 30 septembre 2020 intitulée «Rapport 2020 sur l'état de droit — La situation de l'état de droit dans l'Union européenne» (COM(2020)0580), et les 27 chapitres par pays qui l'accompagnent sur l'état de droit dans les États membres (SWD(2020)0300-0326),
- vu la communication de la Commission du 12 novembre 2020 intitulée «Union de l'égalité: stratégie en faveur de l'égalité de traitement à l'égard des personnes LGBTIQ pour la période 2020-2025» (COM(2020)0698),
- vu la recommandation de la Commission concernant la protection, la sécurité et le renforcement des moyens d'action des journalistes et autres professionnels des médias dans l'Union européenne (C/2021/6650),
- vu la suite donnée par la Commission à la résolution non législative du Parlement européen du 3 mai 2018 sur le pluralisme et la liberté des médias dans l'Union européenne,
- vu le rapport de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne intitulé «Difficultés rencontrées par les organisations de la société civile actives dans le domaine des droits de l'homme dans l'UE», publié le 17 janvier 2018, ses bulletins d'information sur les conséquences, en matière de droits de l'homme, de la pandémie de coronavirus publiés en 2020, et les autres rapports, données et outils de l'Agence, en particulier le système d'information sur les droits fondamentaux dans l'Union européenne (EFRIS),
- vu la déclaration universelle des droits de l'homme, et en particulier son article 19,
- vu les autres instruments des Nations unies sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les recommandations et rapports de l'examen périodique universel des Nations unies, ainsi que la jurisprudence des organes de traités sur les droits de l'homme des Nations unies et les procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme des Nations unies,
- vu la déclaration des Nations unies sur les défenseurs des droits de l'homme du 8 mars 1999,
- vu la note d'information du rapporteur spécial des Nations unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association concernant les poursuites-bâillons et les droits à la liberté de réunion et d'association,
- vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la charte sociale européenne, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et du comité européen des droits sociaux, et les conventions, recommandations, résolutions, avis et rapports de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, du Comité des ministres, du commissaire aux droits de l'homme, de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, du Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion, de la Commission de Venise et d'autres organes du Conseil de l'Europe,
- vu la déclaration du Conseil de l'Europe du 4 juillet 2012 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,
- vu la recommandation du 13 avril 2016 du Comité des ministres aux États membres du Conseil de l'Europe sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias (CM/Rec(2016)4[1]),

---

<sup>(5)</sup> JO L 156 du 5.5.2021, p. 21.

**Jeudi 11 novembre 2021**

- vu la recommandation du Conseil de l'Europe du 28 novembre 2018 sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe (CM/Rec(2018)11),
- vu la recommandation du Conseil de l'Europe aux États membres du 7 mars 2018 sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété (CM/Rec(2018)1),
- vu la résolution de la conférence ministérielle du Conseil de l'Europe du 11 juin 2021 sur la sécurité des journalistes,
- vu l'article du commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe intitulé «Il est temps d'agir contre les "SLAPP"», publié le 27 octobre 2020 dans le Carnet des droits de l'homme,
- vu le rapport annuel 2021 adressé par les organisations partenaires à la plateforme du Conseil de l'Europe visant à promouvoir la protection du journalisme et la sécurité des journalistes,
- vu les recommandations et rapports du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, du représentant pour la liberté des médias et d'autres organes de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE),
- vu l'étude du 29 mai 2020 du EU-CITIZEN Network intitulée «SLAPP in the EU context» <sup>(6)</sup> (les poursuites-bâillons dans le contexte de l'Union),
- vu l'appel lancé par une coalition d'organisations non gouvernementales en faveur d'une directive contre les poursuites-bâillons <sup>(7)</sup>,
- vu l'étude de juin 2021 commandée par le département thématique du Parlement européen, à la demande de la commission des affaires juridiques, sur le recours aux poursuites-bâillons pour réduire au silence les journalistes, les ONG et la société civile,
- vu sa note d'information du 23 avril 2020 sur la valeur ajoutée européenne d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux — évaluation préliminaire,
- vu sa résolution du 21 mai 2013 sur la Charte de l'UE: ensemble de normes pour la liberté des médias à travers l'UE <sup>(8)</sup>,
- vu sa résolution du 25 octobre 2016 contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux <sup>(9)</sup>,
- vu sa résolution du 19 avril 2018 sur la nécessité de mettre en place un instrument pour les valeurs européennes afin de soutenir les organisations de la société civile qui favorisent les valeurs fondamentales dans l'Union européenne aux niveaux local et national <sup>(10)</sup>,
- vu sa résolution du 19 avril 2018 sur la protection des journalistes d'investigation en Europe: le cas de Ján Kuciak, journaliste slovaque, et de Martina Kušnírová <sup>(11)</sup>,
- vu sa résolution du 3 mai 2018 sur le pluralisme et la liberté des médias dans l'Union européenne <sup>(12)</sup>,

<sup>(6)</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp_en.pdf)

<sup>(7)</sup> <https://rsf.org/en/news/rsf-and-60-other-organisations-call-eu-anti-slapp-directive>

<sup>(8)</sup> JO C 55 du 12.2.2016, p. 33.

<sup>(9)</sup> JO C 215 du 19.6.2018, p. 162.

<sup>(10)</sup> JO C 390 du 18.11.2019, p. 117.

<sup>(11)</sup> JO C 390 du 18.11.2019, p. 111.

<sup>(12)</sup> JO C 41 du 6.2.2020, p. 64.

Jeudi 11 novembre 2021

- vu sa résolution du 14 novembre 2018 sur la nécessité d'un mécanisme approfondi de l'Union pour la protection de la démocratie, de l'état de droit et des droits fondamentaux <sup>(13)</sup>,
- vu sa résolution du 13 février 2019 sur le recul des droits des femmes et de l'égalité hommes-femmes dans l'Union <sup>(14)</sup>,
- vu sa résolution du 28 mars 2019 sur la situation en matière d'état de droit et de lutte contre la corruption dans l'Union, notamment à Malte et en Slovaquie <sup>(15)</sup>,
- vu sa résolution du 18 décembre 2019 sur l'état de droit à Malte, après les récentes révélations sur l'assassinat de Daphne Caruana Galizia <sup>(16)</sup>,
- vu sa résolution du 15 janvier 2020 sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde 2017 et la politique de l'Union européenne en la matière — Rapport annuel 2018 <sup>(17)</sup>,
- vu sa résolution du 7 octobre 2020 sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux <sup>(18)</sup>,
- vu sa résolution du 25 novembre 2020 sur le renforcement de la liberté des médias: la protection des journalistes en Europe, les discours de haine, la désinformation et le rôle des plateformes <sup>(19)</sup>,
- vu sa résolution du 26 novembre 2020 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne — rapports annuels 2018 et 2019 <sup>(20)</sup>,
- vu sa résolution du 17 décembre 2020 sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027, l'accord interinstitutionnel, l'instrument de l'Union européenne pour la relance et le règlement relatif à l'état de droit <sup>(21)</sup>,
- vu sa résolution du 11 mars 2021 sur la déclaration de l'Union européenne en tant que zone de liberté pour les personnes LGBTIQ <sup>(22)</sup>,
- vu sa résolution du 25 mars 2021 sur l'application du règlement (UE, Euratom) 2020/2092, le mécanisme de conditionnalité liée de l'état de droit <sup>(23)</sup>,
- vu sa résolution du 29 avril 2021 sur l'assassinat de Daphne Caruana Galizia et l'état de droit à Malte <sup>(24)</sup>,
- vu sa résolution du 19 mai 2021 relative aux effets du changement climatique sur les droits de l'homme et au rôle des défenseurs de l'environnement en la matière <sup>(25)</sup>,
- vu l'article 54 de son règlement intérieur,
- vu les délibérations communes tenues par la commission des affaires juridiques et la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures au titre de l'article 58 du règlement intérieur,
- vu l'avis de la commission de la culture et de l'éducation,
- vu le rapport de la commission des affaires juridiques et de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A9-0292/2021),

<sup>(13)</sup> JO C 363 du 28.10.2020, p. 45.

<sup>(14)</sup> JO C 449 du 23.12.2020, p. 102.

<sup>(15)</sup> JO C 108 du 26.3.2021, p. 107.

<sup>(16)</sup> JO C 255 du 29.6.2021, p. 22.

<sup>(17)</sup> JO C 388 du 13.11.2020, p. 100.

<sup>(18)</sup> JO C 395 du 29.9.2021, p. 2.

<sup>(19)</sup> JO C 425 du 20.10.2021, p. 28.

<sup>(20)</sup> JO C 425 du 20.10.2021, p. 107.

<sup>(21)</sup> JO C 445 du 29.10.2021, p. 15.

<sup>(22)</sup> Textes adoptés de cette date, P9\_TA(2021)0089.

<sup>(23)</sup> Textes adoptés de cette date, P9\_TA(2021)0103.

<sup>(24)</sup> Textes adoptés de cette date, P9\_TA(2021)0148.

<sup>(25)</sup> Textes adoptés de cette date, P9\_TA(2021)0245.

**Jeudi 11 novembre 2021**

- A. considérant que les droits à la liberté d'expression, à l'information et à la participation au débat public font partie des pierres angulaires de la démocratie; que la liberté d'expression est un préalable indispensable à l'application des principes de transparence et de responsabilité; que la participation au débat public par l'engagement d'une personne physique ou morale dans une affaire d'intérêt public peut prendre des formes diverses; que la participation au débat public peut s'étendre à l'exercice, en ligne et hors ligne, d'un contrôle public ainsi qu'à la diffusion de l'information publique, telle que les communications, publications ou œuvres journalistiques, y compris le contenu éditorial, les communications, publications ou travaux de nature politique, scientifique, académique ou artistique, ou encore les commentaires ou les œuvres satiriques, notamment lorsque les personnes concernées sont, entre autres, des personnalités exposées au contrôle public, dans le contexte d'intérêts plus larges liés à un débat ouvert sur des questions politiques; que les publications qui alimentent le débat sur des questions d'intérêt public ou d'intérêt général bénéficient d'un seuil de protection plus élevé; que les limites de l'acceptable en matière de critique sont repoussées pour ce qui concerne pour les personnalités publiques, notamment les responsables politiques et les représentants de l'État;
- B. considérant que le journalisme indépendant, impartial, professionnel et responsable, ainsi que l'accès à une information pluraliste constituent des piliers essentiels de la démocratie; que les informations, rapports, opinions, revendications, arguments et autres déclarations de la société civile sont essentiels à l'épanouissement de toute démocratie; que le rétrécissement de l'espace dévolu à la société civile dans certains pays est un problème de plus en plus préoccupant susceptible d'avoir une incidence négative sur les démocraties; que le journalisme indépendant de qualité et les organisations de la société civile jouent un rôle crucial en tant que gardiens de la démocratie et de l'état de droit en ce sens qu'ils demandent des comptes aux représentants du pouvoir et luttent contre la désinformation et la mésinformation ainsi que les ingérences et manipulations politiques étrangères;
- C. considérant que, ces dernières années, les journalistes et autres acteurs des médias en Europe et à l'étranger font l'objet d'un nombre croissant de menaces, d'agressions physiques et d'assassinats en raison de leur travail, en particulier lorsque celui-ci porte sur l'abus de pouvoir, la corruption, les violations des droits fondamentaux et les activités criminelles; que l'exercice effectif de la liberté d'expression requiert une panoplie de mesures positives pour la protection des journalistes, en vue notamment de protéger leur vie et d'enquêter sur les assassinats, ainsi que pour une protection effective des sources des journalistes; que ces menaces ne sont pas seulement de nature violente et que les journalistes sont également intimidés par des moyens de pression juridiques, politiques, socioculturelles et économiques;
- D. considérant que le droit à la liberté d'expression est un droit fondamental qui doit être exercé avec un sens du devoir et de la responsabilité, en prenant en considération le droit fondamental des citoyens à disposer d'une information impartiale ainsi que le respect du droit fondamental à protéger sa réputation <sup>(26)</sup> et sa vie privée; qu'en cas de conflit entre ces droits, toutes les parties en présence doivent avoir accès aux tribunaux au cas où le problème ne serait pas résolu à l'amiable;
- E. considérant que les poursuites stratégiques altérant le débat public, ou poursuites-bâillons, sont des poursuites ou des mesures judiciaires d'une autre nature (injonctions, gel des avoirs, par exemple) intentées par des particuliers et des entités privées, ou par des fonctionnaires, des organismes publics et des entités sous contrôle étatique, contre un ou plusieurs individus ou groupes d'individus sur la base de fondements juridiques divers, du droit civil et pénal pour l'essentiel, ainsi que des menaces d'engager de telles actions, dont le but est d'empêcher le signalement de violations du droit de l'Union et du droit national, d'affaires de corruption ou d'autres pratiques frauduleuses et les enquêtes sur de tels agissements, ou encore d'empêcher ou d'altérer d'une autre manière la participation au débat public; que de telles mesures ont une incidence directe et néfaste sur la participation démocratique, la résilience de la société et le dialogue, et sont contraires aux valeurs consacrées par l'article 2 du traité UE;
- F. considérant que la participation au débat public englobe, entre autres, le fait d'enquêter et de s'exprimer sur des questions d'intérêt public, d'en faire état ou de les exposer de toute autre manière, au regard notamment de pratiques susceptibles de menacer les droits et libertés fondamentaux, la démocratie, l'état de droit ou la bonne gouvernance, ainsi que le fait de prendre position par l'exercice de libertés civiles telles que la liberté d'association, la liberté de réunion pacifique ainsi que la liberté d'expression et d'information;
- G. considérant que les victimes des poursuites-bâillons sont généralement poursuivies pour avoir, en usant de formes d'expression en ligne ou hors ligne, exprimé des opinions critiques sur le comportement, ou dénoncé des méfaits de particuliers ou d'entités privées ainsi que de fonctionnaires, d'organismes publics et d'entités sous contrôle de l'État, ou en représailles à leur participation à des campagnes, des procès, des actions ou des manifestations; que les

<sup>(26)</sup> Article 10 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales.

Jeudi 11 novembre 2021

poursuites-bâillons reposent typiquement sur des allégations dépourvues de fondement juridique et manifestement infondées et se caractérisent par un déséquilibre de pouvoir et des abus de droit ou de procédure de la part du requérant, qui fait valoir des prétentions excessives dans un contexte où le défendeur exerce un droit protégé par la loi et qui, partant, exploite la procédure judiciaire à des fins autres que celles d'exercer véritablement un droit;

- H. considérant que, selon des organisations de la société civile, des universitaires, des praticiens du droit et des victimes qui travaillent sur le sujet, les poursuites-bâillons deviennent de plus en plus élaborées et efficaces, l'une des techniques utilisées étant d'engager des poursuites multiples contre une même personne pour une même affaire, de sorte que toutes ces poursuites doivent être défendues et traitées simultanément et en parallèle par la même personne, ce qui entraîne une augmentation disproportionnée des coûts; que les poursuites-bâillons sont souvent fondées sur des allégations de diffamation, de calomnie ou d'injure, qui constituent toujours des infractions pénales dans la plupart des États membres, et que les victimes de poursuites-bâillons doivent répondre à des accusations en matière pénale en même temps qu'ils font l'objet d'une action en responsabilité civile résultant prétendument du même comportement; que les poursuites-bâillons portent souvent atteinte au droit de la défense des victimes reconnu par la charte, ce qui peut avoir une incidence sur leur droit à accéder à un tribunal impartial et la présomption d'innocence;
- I. considérant que l'absence d'une démarche juridique et judiciaire cohérente et globale à l'échelon de l'Union ne permet pas de détecter rapidement et de traiter efficacement les poursuites-bâillons; que le niveau de protection contre les poursuites-bâillons demeure très fragmenté dans les États membres, ce qui compromet la sécurité juridique et le droit à un recours effectif des victimes de poursuites-bâillons; que l'une des principales difficultés de l'élaboration d'une législation contre les poursuites-bâillons réside dans la manière de traiter les demandes abusives sans porter atteinte aux droits des requérants qui découlent de la constitution des États membres et à leurs obligations en vertu de la charte des droits fondamentaux de l'Union et de la convention européenne des droits de l'homme;
- J. considérant que des données concrètes montrent que les poursuites-bâillons sont une pratique de plus en plus répandue, comme en témoignent de nombreuses affaires dans l'Union, telles que l'effroyable affaire de la journaliste d'investigation Daphne Caruana Galizia, qui était, selon certaines sources, sous le coup de 47 poursuites civiles et pénales en diffamation (qui ont débouché sur le gel de ses avoirs) dans plusieurs juridictions le jour de son assassinat, le 16 octobre 2017, lequel a été fermement condamné, sans compter les poursuites encore pendantes contre ses héritiers; qu'il convient de citer, parmi les autres affaires représentatives et alarmantes touchant des journalistes et des médias indépendants, le cas de la plateforme Realtid Media, qui a plusieurs fois été menacée de poursuites dans un pays autre que celui où le signalement a eu lieu, et celui du quotidien Gazeta Wyborcza, qui continue d'être régulièrement poursuivi par plusieurs entités publiques et représentants de pouvoirs publics;
- K. considérant que les poursuites-bâillons sont fréquemment utilisées par les pouvoirs publics ou leurs mandataires, tels que les médias et les ONG financés par l'État ou des entreprises publiques;
- L. considérant que les poursuites-bâillons peuvent être un instrument pour réduire le pluralisme systémique des médias par l'effet dissuasif qu'elles exercent sur les médias indépendants; que ces poursuites sont délibérément lancées dans l'intention de rendre le litige coûteux, long et complexe pour les défendeurs, dans le but notamment d'intimider leurs cibles et d'épuiser leurs ressources financières; que les poursuites-bâillons ont une incidence néfaste non seulement sur les victimes, mais aussi sur leurs familles, et plus généralement sur la participation au débat public;
- M. considérant que la référence aux victimes et cibles des poursuites-bâillons englobe les journalistes, les éditeurs, les organisations de médias, les universitaires, les ONG, la société civile et d'autres acteurs engagés dans le débat public, par exemple sur les questions de droits de l'homme ou d'environnement.
- N. considérant que les poursuites-bâillons au sein de l'Union sont souvent de nature transfrontalière, ce qui se traduit par des retards de signalement et des informations incomplètes, comme en témoignent de nombreux cas, souvent liés à la protection des droits de l'homme et de l'environnement, à la fraude financière ou la corruption; qu'elles constituent une tentative manifeste de retarder la publication d'informations en bloquant ou en discréditant le travail de journalistes et d'éditeurs, privant ainsi les citoyens de leur droit à l'information, ce qui porte également atteinte au pluralisme et à la diversité des médias; que des observateurs critiques au sein de l'Union peuvent faire l'objet de poursuites-bâillons engagées devant des tribunaux de pays tiers ou être la cible de menaces de poursuites émanant d'acteurs de pays tiers;

**Jeudi 11 novembre 2021**

- O. considérant que les poursuites-bâillons sont de plus en plus utilisées à l'échelon national dans les États membres pour limiter la liberté d'expression et le droit à l'information grâce à l'effet de dissuasion qu'elles produisent sur les victimes de ces poursuites, qui misent sur l'épuisement psychologique et financier de leurs cibles afin de les contraindre à renoncer à exposer des affaires d'intérêt public;
- P. considérant que l'absence dans les États membres d'une législation spécifique sur les poursuites-bâillons conjuguée aux dispositions applicables à l'échelon national en matière de diffamation dans ce contexte, lesquelles sont souvent ambiguës et larges et prévoient des sanctions sévères, y compris pénales, contribuent sensiblement à l'augmentation du nombre de ces poursuites abusives et à l'intimidation de leurs cibles qui en découle;
- Q. considérant que la criminalisation du travail des journalistes est un problème particulièrement grave; que la diffamation conserve son statut pénal dans 23 États membres, malgré les appels répétés en faveur de son abolition lancés par l'ONU, le Conseil de l'Europe, et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ainsi de prestigieuses ONG telles que Index on Censorship, l'Institut international de la presse et le Comité pour la protection des journalistes;
- R. considérant que des mesures non contraignantes sont un indispensable complément à une proposition législative et à la révision de certains textes de droit international privé actuellement en vigueur, mais qu'à elles seules, elles n'offrent pas une protection juridictionnelle pleine et entière;
- S. considérant que la sensibilisation aux poursuites-bâillons joue un rôle déterminant pour que le grand public et les professionnels du droit, notamment les juges et les avocats, prennent conscience de ce problème;
- T. considérant que, lorsque les poursuites-bâillons émanent de responsables des pouvoirs publics, d'entités publiques ou d'entités sous contrôle de l'État, telles que des entreprises publiques, elles deviennent un instrument d'exercice du pouvoir politique, ce qui aggrave d'autant le préjudice subi par les victimes de ces poursuites;

### ***Effets sur les droits fondamentaux et l'état de droit***

1. souligne que les poursuites-bâillons sont vexatoires et constituent une attaque directe contre l'exercice des libertés et droits fondamentaux, et qu'elles visent à anéantir la diversité de la pensée et des opinions publiques critiques, y compris par l'autocensure des journalistes; souligne que les droits fondamentaux et la démocratie sont liés au respect de l'état de droit et que les atteintes à la liberté des médias et à la participation au débat public démocratique, notamment à la liberté d'expression, d'information, de réunion et d'association, menacent les valeurs de l'Union consacrées par l'article 2 du traité UE; est d'avis que les poursuites-bâillons sont particulièrement préoccupantes lorsqu'elles sont financées directement ou indirectement par les budgets de l'État et qu'elles sont combinées à d'autres mesures étatiques indirectes et directes contre les médias indépendants, le journalisme indépendant et la société civile; se félicite que le rapport 2020 de la Commission sur l'état de droit évoque les poursuites-bâillons dans son évaluation de la liberté et du pluralisme des médias dans l'Union et mette en avant les mesures concrètes et les bonnes pratiques dans la lutte contre ce phénomène; demande que les rapports annuels à venir comprennent une analyse approfondie de l'environnement juridique des médias, et du journalisme d'investigation en particulier, et qu'ils examinent de manière plus approfondie les problèmes rencontrés par les journalistes et la société civile ainsi que l'effet dissuasif que les poursuites-bâillons peuvent avoir sur ces acteurs; souligne que les poursuites-bâillons sont une menace pour la liberté et le pluralisme des médias; invite la Commission à formuler également des recommandations par pays et à évaluer les progrès accomplis, notamment pour les questions concernant la situation de la liberté des médias dans les États membres;

2. est préoccupé par le rétrécissement de l'espace dévolu aux organisations de la société civile et par la menace qui pèse sur les journalistes qui communiquent sur des sujets d'intérêt général et qui sont critiques à l'égard de personnalités puissantes de la société, ainsi que par le recours croissant aux poursuites-bâillons pour réduire au silence et intimider les victimes de ces poursuites; encourage les États membres à inclure l'éducation aux médias et la pensée critique dans les programmes scolaires nationaux ainsi qu'à travailler en étroite collaboration avec des journalistes à cet égard, à tous les échelons de la société, en particulier avec les jeunes et les personnes vulnérables à la désinformation, à la désinformation et à la manipulation; se félicite de l'introduction de nouvelles mesures pour le développement de la liberté des médias, du journalisme de qualité et de l'éducation aux médias dans le cadre du volet intersectoriel du programme Europe créative;

3. rappelle que l'obligation qui incombe aux États membres de faciliter l'exercice des droits à la liberté d'expression, de réunion pacifique et d'association englobe le devoir d'établir et de préserver un environnement favorable au débat et au contrôle publics; souligne qu'il importe que tous les acteurs du débat public puissent agir librement, sans craindre de menaces ni d'actes d'intimidation ou de violence; souligne que les États membres doivent aussi garantir le droit des journalistes de protéger leurs sources;

Jeudi 11 novembre 2021

***Effets sur le marché intérieur***

4. souligne que le débat public a également un rôle important à jouer dans le bon fonctionnement du marché intérieur ainsi que la mise en application de la législation et des politiques de l'Union, car c'est souvent dans ce contexte que les violations du droit de l'Union, y compris les violations des droits fondamentaux, la corruption et d'autres pratiques abusives menaçant le bon fonctionnement du marché intérieur sont portées à la connaissance des citoyens; insiste sur le fait que des mesures de protection contre les poursuites-bâillons sont essentielles pour faire échec à la menace que cette pratique abusive fait peser sur la mise en application du droit et des politiques de l'Union;
5. souligne que le recours aux poursuites-bâillons a une incidence négative sur la jouissance des libertés associées au marché intérieur par les personnes et les organisations qui participent au débat public et sont vulnérables aux procédures engagées contre elles, car l'absence d'un même niveau de protection contre ces poursuites dans les États membres peut les empêcher de remplir leur mission en toute sérénité dans toute l'Union; souligne en outre que les affaires de poursuites-bâillons, ou les menaces y afférentes, compromettent le plein exercice de la liberté d'établissement et de la libre circulation des services, car elles ont un effet dissuasif, notamment sur les journalistes qui pourraient recourir à l'autocensure au lieu de rendre compte de questions d'intérêt public survenant dans d'autres États membres en raison du risque de devoir faire face à de telles poursuites dans des systèmes juridiques différents qu'ils ne connaissent pas;
6. attire l'attention sur le fait que le pluralisme et la diversité des médias sont menacés lorsque l'existence même de petites plateformes médiatiques est compromise par la menace délibérée de dommages-intérêts disproportionnés que font peser sur celles-ci des requérants par la recherche opportuniste de juridiction dans les cas de diffamation («libel tourism»);
7. estime, à cet égard, qu'en contribuant au respect du droit de l'Union et en préservant le bon fonctionnement des systèmes judiciaires nationaux et de l'espace commun de coopération judiciaire, la protection contre les poursuites-bâillons contribuerait sensiblement au bon fonctionnement du marché intérieur;

***Effets sur les systèmes judiciaires***

8. fait observer que les poursuites-bâillons non seulement portent atteinte au droit à un accès effectif à la justice des victimes de ces poursuites, et partant à l'état de droit, mais constituent aussi une utilisation abusive des systèmes judiciaires et des cadres juridiques des États membres, en entravant en particulier la capacité des États membres à faire face efficacement aux défis communs persistants décrits dans le tableau de bord de la justice, tels que la durée des procédures et la qualité des systèmes de justice, ainsi que la gestion des dossiers et l'arriéré judiciaire; rappelle que, dans un système judiciaire indépendant et qui fonctionne bien, les arrêts sont rendus sans retard injustifié et les ressources judiciaires sont gérées de manière à optimiser l'efficacité, et que cela n'est possible que si les juges et les organes judiciaires exercent leurs fonctions en toute indépendance et de manière impartiale et ne sont pas accablés par le traitement de demandes infondées qui seront ensuite rejetées comme étant abusives ou sans fondement juridique; souligne que le rejet rapide de poursuites-bâillons pourrait reposer sur des critères objectifs tels que le nombre et la nature des plaintes ou des actions intentées par le demandeur, le choix de la juridiction saisie et du droit applicable à l'affaire ou un déséquilibre manifeste et excessif des rapports de force entre le demandeur et le défendeur; souligne dès lors que les poursuites-bâillons entravent fortement l'accès effectif à la justice et qu'elles sont susceptibles de porter atteinte au droit à accéder à un tribunal impartial;
9. souligne que l'indépendance du pouvoir judiciaire fait partie intégrante du processus décisionnel judiciaire et constitue une exigence découlant du principe de protection juridictionnelle effective consacré par l'article 19 du traité UE; est préoccupé par les efforts déployés par certains gouvernements des États membres pour affaiblir la séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire, ainsi que pour recourir aux poursuites-bâillons afin de réduire au silence les voix critiques;
10. souligne que l'indépendance, la qualité et l'efficacité des systèmes judiciaires nationaux sont essentielles pour parvenir à une justice efficace; insiste sur le fait que la disponibilité de l'aide juridictionnelle et le montant des frais de procédure peuvent avoir une incidence majeure sur l'accès à la justice; souligne que la charte a la même valeur juridique que les traités; fait observer que, conformément aux orientations de la Cour de justice de l'Union européenne, la charte n'est appliquée par les autorités judiciaires des États membres que lorsqu'elles mettent en œuvre des actes juridiques de l'Union, mais qu'il est important que les droits consacrés par la charte soient toujours pris en considération pour favoriser une culture juridique, judiciaire et d'état de droit commune;

***Discours de haine***

11. souligne que, ces dernières années, les discours de haine et la discrimination dans les médias, en ligne et hors ligne, ainsi que la cyberviolence, se sont multipliés à l'encontre des journalistes, des ONG, des universitaires, des défenseurs des droits et d'autres acteurs de la société civile, y compris de ceux qui défendent les droits des personnes LGBTIQ, les questions

**Jeudi 11 novembre 2021**

d'égalité entre les femmes et les hommes, la liberté de religion ou de conviction, menaçant ainsi la liberté des médias, les libertés d'expression, d'information et de réunion, ainsi que la sécurité publique; rappelle que les discours de haine en ligne peuvent engendrer de la violence hors ligne; rappelle la nécessité de promouvoir le code de conduite de la Commission sur la lutte contre les discours haineux illégaux en ligne; souligne le fait que les femmes journalistes sont confrontées aux mêmes pressions que leurs collègues en matière de contenu, mais qu'elles sont plus souvent victimes de violences et de harcèlement sexuels;

12. souligne qu'il est important d'adopter des normes européennes communes et une approche coordonnée pour traiter les discours de haine, en particulier dans l'environnement en ligne;

### ***Situation actuelle dans l'Union***

13. souligne que les poursuites-bâillons sont souvent dénuées de fondement, fantaisistes ou fondées sur des allégations exagérées et souvent abusives et qu'elles ne sont pas engagées pour obtenir une issue judiciaire favorable mais plutôt pour intimider, discréditer professionnellement, harceler et épuiser ceux qu'elles visent, exercer une pression psychologique à leur rencontre ou dissiper leurs ressources financières, dans le but ultime d'exercer un chantage sur eux et de les réduire au silence à travers la procédure judiciaire même; insiste sur le fait que les poursuites-bâillons entraînent non seulement une charge financière mais aussi des conséquences psychologiques désastreuses sur leurs cibles ainsi que sur les membres de leur famille, aggravées par le fait que ces derniers peuvent également hériter de ces procédures abusives au décès de la cible; souligne que les poursuites-bâillons ont un grand effet dissuasif, qui conduit à l'autocensure, à la suppression de la participation à la vie démocratique et décourage aussi d'autres personnes de diffuser des informations sur des questions similaires, d'exercer ces professions ou de mener des activités connexes;

14. fait observer que les plaideurs qui recourent à des poursuites-bâillons usent et abusent principalement des lois pénales sur la diffamation, des actions civiles en diffamation, des poursuites pour la protection de leur réputation ou fondées sur les droits de propriété intellectuelle comme le droit d'auteur; fait, toutefois, observer que bien d'autres instruments sont également employés de manière abusive pour étouffer le débat public, comme des sanctions professionnelles (licenciement), des poursuites pénales pour fraude fiscale, des procédures de contrôle fiscal et les règles en matière de protection des données;

15. déplore que des journalistes aient payé de leur vie le simple fait de faire leur travail et d'être les gardiens de nos démocraties;

16. souligne que les poursuites-bâillons se caractérisent souvent par un déséquilibre du rapport de force entre le demandeur et le défendeur, notamment du fait de l'écart entre les ressources financières dont ils disposent, et par des demandes de dommages et intérêts d'un montant imprévisible dans des affaires telles que la diffamation;

17. souligne, en ce qui concerne ce problème, que tous les États membres sont dépourvus d'une législation sur des garanties minimales protégeant les personnes pour qu'elles ne soient pas la cible de poursuites-bâillons, et permettant de veiller au respect de leurs droits fondamentaux sur leur territoire; souligne que l'indépendance judiciaire est primordiale pour empêcher les membres des gouvernements, les entités publiques et les autorités publiques de réussir à intenter des poursuites-bâillons contre des personnes et des organisations qui participent légitimement au débat public; insiste à cet égard sur la nécessité de prendre des mesures concrètes en vue de mettre en place et d'entretenir un environnement sûr pour les journalistes et les professionnels des médias; demande aux États membres de garantir le pluralisme des médias et d'assurer la transparence de la propriété des médias; invite la Commission et les États membres à élaborer, dans sa future loi sur la liberté des médias, un cadre juridique ambitieux, robuste et complet; prend acte du fait que la transition numérique a profondément changé le paysage médiatique; invite tous les États membres à rapidement mettre en œuvre la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive «Services de médias audiovisuels») <sup>(27)</sup> telle que modifiée en 2018 dans toutes ses dispositions, salue la création du groupe des régulateurs européens pour les services de médias audiovisuels (ERGA) et encourage la coopération entre les organismes de réglementation de l'audiovisuel au sein du marché intérieur, ainsi qu'avec d'autres autorités réglementaires pertinentes à l'égard des nouvelles activités en ligne;

18. est conscient que les victimes ou les victimes potentielles de poursuites-bâillons ne reçoivent actuellement qu'une aide financière et psychologique de la part d'autres collègues qui ont été confrontés à des poursuites semblables ou qui connaissent le caractère et la procédure des poursuites-bâillons, afin de pouvoir comprendre et éventuellement contester la poursuite qui leur a été signifiée; estime néanmoins que cette aide, certes louable, est insuffisante et qu'il y a lieu de mettre en place d'autres mesures;

<sup>(27)</sup> JO L 95 du 15.4.2010, p. 1.

Jeudi 11 novembre 2021

19. salue le travail important et utile de la société civile dans la sensibilisation aux effets néfastes des poursuites-bâillons ainsi que le soutien qu'elle apporte aux victimes et aux cibles potentielles de telles poursuites;

20. s'alarme du fait que la pandémie de COVID-19 ait eu des répercussions sur l'ensemble du secteur des médias, en particulier à travers une baisse des recettes et une détérioration des conditions de travail des journalistes, ce qui pourrait accroître leur vulnérabilité aux poursuites-bâillons; prévient que certains gouvernements, prétextant l'urgence créée par le coronavirus, mettent en œuvre des mesures restrictives limitant la liberté d'expression;

#### ***Poursuites-bâillons au niveau mondial***

21. déplore qu'aucun État membre n'ait adopté à ce jour de législation ciblée pour offrir une protection contre les poursuites-bâillons; relève toutefois que la législation contre les poursuites-bâillons est particulièrement bien développée dans certains États des États-Unis, au Canada et en Australie; encourage la Commission à analyser les bonnes pratiques en matière de lutte contre les poursuites-bâillons appliquées actuellement en dehors de l'Union, lesquelles pourraient constituer une source précieuse d'inspiration pour l'adoption de mesures législatives et non législatives en la matière à l'échelle de l'Union; met l'accent sur l'importance d'une approche commune de l'Union reposant sur la législation la plus ambitieuse et les meilleures pratiques actuellement en vigueur pour décourager le recours aux poursuites-bâillons dans l'Union;

#### ***Nécessité d'une action législative***

22. partage l'avis des nombreux universitaires, praticiens du droit, organisations de la société civile et victimes qui attirent l'attention sur la nécessité d'une action législative contre le problème croissant des poursuites-bâillons; demande instamment dès lors que les règlements Bruxelles I et Rome II soient modifiés en vue de prévenir le «tourisme de la diffamation» ou la «recherche opportuniste de juridiction» en prévoyant que le tribunal compétent et la loi applicable aux plaintes pénales ou aux poursuites civiles en matière de diffamation, d'atteinte à l'image et de protection de la réputation sont, en principe, ceux du lieu où le défendeur a sa résidence habituelle; demande également l'introduction d'une règle sur le droit applicable en matière de diffamation qui soit uniforme et prévisible; demande instamment à la Commission de présenter des propositions de législation contraignante de l'Union sur des garanties communes et efficaces pour les victimes de poursuites-bâillons dans toute l'Union, y compris au moyen d'une directive fixant des normes minimales de protection contre de telles poursuites, dans le respect des droits et des principes consacrés par la charte; fait valoir qu'en l'absence d'une telle action législative, les poursuites-bâillons continueront de menacer la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux que sont la liberté d'expression, d'association, de réunion pacifique et d'information dans l'Union; craint que, si les mesures se limitent aux poursuites relatives à la diffamation, les actions concernant d'autres procédures civiles ou pénales puissent encore être utilisées, à l'initiative de demandeurs basés dans l'Union ou en dehors;

#### ***Base juridique***

23. affirme que les mesures législatives au niveau de l'Union pourraient reposer sur l'article 81 du traité FUE (en ce qui concerne les actions civiles transfrontalières) et l'article 82 du traité FUE (en ce qui concerne les poursuites pénales), et séparément sur l'article 114 du traité FUE pour protéger la participation au débat public en vue de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur en permettant la dénonciation de faits de corruption et d'autres distorsions; soutient que cette dernière mesure permettrait également de traiter les poursuites-bâillons, comprises comme des poursuites qui sont utilisées à des fins autres que celles de faire valoir ou d'exercer véritablement un droit et qui visent à empêcher la réalisation d'enquêtes et la communication d'informations sur les violations du droit de l'Union au moyen d'une approche semblable à celle ayant conduit à l'adoption de la directive (UE) 2019/1937 (la «directive sur les lanceurs d'alerte»); est d'avis que les bases juridiques susmentionnées permettraient de traiter les poursuites-bâillons tant pénales que civiles, bien que au moyen d'instruments législatifs distincts; plaide en faveur de garanties efficaces contre les poursuites-bâillons dans toute l'Union sur la base de ces propositions de la Commission, ainsi que d'actions des États membres visant à ce que ces garanties soient également appliquées aux affaires nationales;

#### ***Règles de protection générales et justice civile***

24. juge essentiel d'adopter une mesure législative destinée à protéger le rôle des victimes de poursuites-bâillons dans la prévention, le signalement et la dénonciation des violations du droit de l'Union et dans la garantie du bon fonctionnement du marché intérieur, ainsi que dans le plein respect des droits fondamentaux; prie instamment la Commission de présenter une proposition législative établissant des garanties communes pour les personnes qui enquêtent ou communiquent des informations sur des questions d'intérêt public, ou qui les révèlent d'une quelconque autre manière;

25. invite instamment la Commission à présenter une proposition de mesure destinée à traiter les affaires de poursuites-bâillons, par exemple des règles relatives au rejet rapide des poursuites-bâillons et d'autres actions en justice dont le but est d'empêcher la participation au débat public, laquelle devrait inclure des sanctions appropriées telles que des

**Jeudi 11 novembre 2021**

sanctions civiles ou des amendes administratives, la prise en considération des motifs abusifs — même si la procédure ou l'action n'est pas rejetée —, les frais juridiques et les dommages subis par la victime (préjudices économiques, atteintes à la réputation, dommages psychologiques ou autres); souligne que les modalités de demande d'un rejet rapide devraient tenir compte des difficultés rencontrées par les victimes de poursuites-bâillons, en particulier en exigeant du demandeur qu'il présente les raisons pour lesquelles l'action n'est pas abusive, en attribuant les frais de procédure au demandeur et en accordant un soutien financier et juridique au défendeur; encourage vivement les États membres à appliquer également ces garanties de procédure civile aux affaires de poursuites-bâillons nationales et pas uniquement aux affaires transfrontalières; demande en outre à la Commission de s'attaquer, lors de la prochaine révision des règlements Bruxelles I bis et Rome II, aux questions à l'origine de la recherche opportuniste de juridiction et du tourisme de la diffamation, tout en tenant compte du travail accompli par la Conférence de La Haye de droit international privé; invite enfin la Commission à sensibiliser les juges et les procureurs de l'ensemble de l'Union au sujet des poursuites-bâillons, notamment à travers la communication d'informations sur la nécessité du rejet rapide de ces poursuites, ainsi que sur la bonne application de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de diffamation;

26. rappelle que le principe de l'autorité de la chose jugée empêche les initiateurs de poursuites-bâillons d'intenter d'autres actions liées aux mêmes faits et contre les mêmes parties; estime que, lors de l'examen d'une argumentation relative à des poursuites-bâillons, les tribunaux devraient dûment tenir compte du fait qu'une partie a précédemment engagé des poursuites-bâillons (même lorsque les faits et les parties ne sont pas exactement les mêmes, mais sont similaires et/ou liés);

27. estime que toute révision des règles pertinentes du règlement Bruxelles I devrait être dûment suivie d'une révision équivalente de la convention de Lugano afin de garantir une application cohérente des règles de compétence internationale en matière civile et commerciale au-delà de l'Union et lorsque des citoyens de l'Union sont concernés;

### ***Justice pénale***

28. prie instamment la Commission de s'attaquer à la gravité des poursuites-bâillons menées au moyen de procédures pénales en présentant une proposition relative à des mesures visant à ce que la diffamation, la calomnie ou l'injure, qui constituent des infractions pénales dans la plupart des États membres, ne puissent pas être invoquées aux fins de poursuites-bâillons dans le cadre de poursuites publiques ou privées; souligne les appels lancés par le Conseil de l'Europe et l'OSCE en faveur de la dépénalisation de la diffamation; invite la Commission à considérer les poursuites-bâillons comme des poursuites qui sont utilisées à des fins autres que celles de faire valoir ou d'exercer véritablement un droit; observe que les défendeurs sont souvent sous le coup de poursuites pénales tout en faisant l'objet d'une action en responsabilité civile résultant prétendument du même comportement et invite la Commission à mettre en place des garanties procédurales minimales communes contre les poursuites-bâillons combinées;

29. rappelle que la notion d'égalité des armes entre les parties à une procédure administrative, civile et pénale est inhérente au droit à accéder à un tribunal impartial prévu à l'article 47 de la charte et en constitue le fondement même; s'inquiète du fait que le déséquilibre du rapport de force et des ressources entre les parties dans les affaires de poursuites-bâillons porte atteinte à l'égalité des armes, et donc au droit à accéder à un tribunal impartial;

### ***Intérêt légitime des demandeurs***

30. fait valoir que la régularité et la rapidité de la procédure et la protection équilibrée des droits légitimes tels que le droit à protéger sa réputation, découlant du droit de l'Union, y compris les droits habituellement invoqués dans des poursuites abusives, doivent être assurés par les juridictions des États membres et ne peuvent être compromises; souligne par conséquent que les mesures de lutte contre les poursuites-bâillons devraient être sans préjudice des actions en justice légitimes et du droit d'accès des demandeurs à la justice; soutient, dans le même temps, qu'il est nécessaire de prévenir toute utilisation abusive des systèmes judiciaires et des droits qui soit manifestement contraire à l'intention qui était celle des législateurs lorsqu'ils les ont conférés aux personnes physiques ou morales en vue de garantir le droit à accéder à un tribunal impartial; estime qu'à ce titre, des garanties sont nécessaires non seulement pour protéger les victimes de poursuites-bâillons, mais aussi pour prévenir et sanctionner l'usage abusif des mesures de lutte contre de telles poursuites, par exemple lorsque des gouvernements autoritaires transforment les clauses contre les poursuites-bâillons en une arme pour protéger leurs ONG organisées par les pouvoirs publics contre des poursuites légitimes en matière de diffamation; fait observer que la prévention de ces abus est également nécessaire à l'application correcte et uniforme du droit de l'Union, de manière à garantir son efficacité;

Jeudi 11 novembre 2021

**Mesures non contraignantes envisageables**

31. souligne qu'il est urgent de mettre en place un fonds solide de soutien aux victimes de poursuites-bâillons et aux organisations qui les soutiennent, à condition que les fonds soient directement utilisés pour les frais de justice ou la fourniture d'une aide juridique et d'un soutien psychologique; souligne qu'il importe que les victimes et les cibles potentielles de poursuites-bâillons puissent accéder facilement à des informations sur ce type d'affaires, ainsi qu'à une assistance et à un soutien juridiques, y compris un soutien psychologique aux victimes et aux membres de leur famille;

32. estime que le soutien à des organismes indépendants pouvant être saisis de plaintes et apporter une aide aux victimes potentielles de poursuites-bâillons, ainsi qu'une formation appropriée des juges et des avocats peuvent contribuer considérablement à renforcer les connaissances et les capacités en matière de détection et de traitement des poursuites-bâillons, c'est-à-dire les poursuites utilisées à des fins autres que celles de faire valoir ou d'exercer véritablement un droit, ainsi que des menaces de telles poursuites;

33. juge nécessaire de recueillir des données sur les cas de poursuites-bâillons et de sensibiliser à la nature et aux effets préjudiciables de cette pratique;

34. se félicite de la recommandation de la Commission concernant la protection, la sécurité et le renforcement des moyens d'action des journalistes et autres professionnels des médias dans l'Union européenne (C/2021/6650); note le recours croissant à des indépendants, en particulier aux jeunes journalistes et professionnels des médias en début de carrière, pour couvrir les zones à haut risque et les zones de conflit; s'inquiète de la précarité des conditions de travail et de la détérioration des conditions de sécurité dans lesquelles les indépendants opèrent dans des zones à haut risque et des zones de conflit; demande aux États membres de mettre pleinement en œuvre la recommandation du Conseil de l'Europe sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias;

**Complémentarité avec d'autres instruments et politiques**

35. considère que les nouvelles mesures législatives et non législatives en matière de lutte contre les poursuites-bâillons devraient compléter d'autres instruments et politiques de l'Union; se félicite de la stratégie de l'Union visant à lutter contre la criminalité organisée 2021-2025 et appelle de ses vœux une intensification des efforts déployés à cet égard; relève que les mesures législatives et non contraignantes ne peuvent être efficaces dans les États membres où il existe des inquiétudes quant à l'indépendance du pouvoir judiciaire ou à la lutte contre la corruption; réaffirme, à cet égard, la nécessité cruciale d'un mécanisme de l'Union sur la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux, tel que proposé par le Parlement;

36. rappelle l'importance que revêt le règlement (UE, Euratom) 2020/2092 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, qui s'applique à tous les crédits d'engagement et de paiement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021; souligne que les intérêts financiers de l'Union doivent être protégés conformément aux valeurs et aux engagements de l'Union et que la Commission devrait utiliser le mécanisme de conditionnalité si les États membres ne protègent pas ces valeurs; salue à cet égard le travail important des journalistes d'investigation qui dénoncent les cas d'abus de fonds européens et insiste sur le fait qu'il est important que les journalistes puissent exercer leur profession sans être empêchés par des poursuites-bâillons;

37. souligne que les mesures adoptées au niveau de l'Union en matière de lutte contre les poursuites-bâillons devraient être complémentaires et cohérentes avec les autres outils disponibles, tels que le mécanisme pour la protection de la démocratie, de l'état de droit et des droits fondamentaux, les politiques de lutte contre la corruption et les programmes financiers actuels destinés à soutenir la société civile et les systèmes judiciaires;

38. souligne que la lutte contre la corruption est essentielle à la préservation de la démocratie, des droits fondamentaux et de l'état de droit, car la corruption, qui peut prendre de nombreuses formes, porte atteinte à nos valeurs et au bon fonctionnement des États et favorise la criminalité organisée;

39. invite la Commission à renforcer, dans le cadre du mécanisme annuel sur la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux, le dialogue régulier, inclusif et structuré avec les autorités nationales, les ONG, les associations professionnelles et les autres parties prenantes afin de protéger et de soutenir les journalistes et les autres représentants de la société civile qui risquent d'être victimes de poursuites-bâillons, de poursuites judiciaires ou de harcèlement;

o

o o

40. invite la Commission à présenter des propositions sur la base de l'annexe à la présente résolution;

41. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

Jeudi 11 novembre 2021

## ANNEXE

### **1. Un ensemble d'instruments juridiques contraignants et non contraignants**

Mesures législatives — le train de mesures portant sur les poursuites-bâillons, y compris les mécanismes de rejet rapide, devrait comprendre des propositions:

- relatives à des règles générales assurant une protection contre les poursuites-bâillons; à une législation spécifique fixant des normes minimales communes sur des mesures dissuasives et d'appui assurant une protection contre les poursuites-bâillons;
- visant à aborder spécifiquement les questions de justice civile, que les États membres sont vivement encouragés à appliquer également aux affaires de poursuites-bâillons nationales, ainsi que le droit international privé, notamment la coopération judiciaire et la recherche opportuniste de juridiction;
- visant à aborder en particulier les questions de justice pénale.

Mesures non législatives — ce train de mesures devrait également inclure:

- une formation appropriée des juges et des praticiens du droit en ce qui concerne les poursuites-bâillons;
- une évaluation de l'interaction entre les différents domaines du droit, tels que les lois nationales sur les médias et les lois constitutionnelles dans ce contexte;
- un fonds de l'Union spécifique destiné à apporter un soutien aux victimes de poursuites-bâillons et aux membres de leur famille, notamment en matière d'aide financière, d'assistance juridique et de soutien psychologique;
- un soutien aux organismes indépendants (tels que les médiateurs) capables de traiter les plaintes déposées par des personnes confrontées à des poursuites-bâillons ou menacées de l'être, et de leur prêter assistance, ainsi qu'un soutien aux organismes d'autorégulation des médias;
- un registre de l'Union, accessible au public, recensant les décisions de justice pertinentes;
- un «guichet unique»/un centre de soutien, soutenu par des réseaux nationaux spécifiques d'avocats, de praticiens du droit et de psychologues spécialisés, auquel les victimes de poursuites-bâillons peuvent s'adresser et où elles peuvent recevoir des conseils et un accès aisé aux informations sur les poursuites-bâillons et à un soutien face à de telles poursuites, y compris en ce qui concerne les «premiers secours», l'aide juridique, le soutien financier et psychologique, notamment par l'intermédiaire de réseaux d'échange entre pairs.

### **2. Règles générales**

Une proposition législative relative à une mesure de protection générale aurait comme double objectif de protéger, conformément aux droits fondamentaux et principes reconnus en particulier par la charte, les personnes qui enquêtent ou communiquent des informations sur des questions d'intérêt public, ou qui les révèlent d'une quelconque autre manière, en ce qui concerne des violations du droit de l'Union, qui comprennent des pratiques abusives qui ne paraissent pas illicites mais qui vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité de la loi, et de protéger le bon fonctionnement du marché intérieur.

La mesure législative devrait également prévoir:

- a) une définition claire des poursuites-bâillons, y compris la définition de la participation au débat public sur une question d'intérêt public;
- b) des règles sur la confidentialité des enquêtes et des signalements, y compris des sources d'information;
- c) des règles sur l'interdiction des reprécailles et la mise en place de sanctions efficaces et dissuasives contre les poursuites-bâillons;
- d) des règles qui empêchent l'utilisation abusive des mesures prévues pour la lutte contre les poursuites-bâillons;

Jeudi 11 novembre 2021

- e) des mesures de soutien, notamment:
  - i) une assistance efficace, des informations utiles ainsi qu'une aide et des conseils pratiques fournis par un «guichet unique» pour les «premiers secours» aux victimes de poursuites-bâillons;
  - ii) une assistance juridique et financière;
- f) des mesures efficaces visant à protéger contre les représailles qui découlent de déséquilibres des rapports de force entre les parties et permettant de réparer les éventuels dommages subis.

### 3. Procédure civile

Une proposition législative relative à une mesure de procédure civile applicable aux poursuites-bâillons, que les États membres sont vivement encouragés à appliquer également aux affaires nationales, devrait développer la coopération judiciaire en matière civile en établissant des règles communes sur les poursuites-bâillons découlant d'actions de droit civil et prévoir notamment ce qui suit:

- a) le demandeur, dans les affaires concernant la participation au débat public, doit préciser les raisons pour lesquelles l'action n'est pas abusive et apporter une justification à l'appui;
- b) les juridictions doivent rejeter sommairement les poursuites abusives le plus tôt possible, soit d'office, soit à la suite d'une demande du défendeur fondée sur son droit de demander un rejet rapide;
- c) les juridictions doivent tenir compte de l'élément abusif dans toute décision finale;
- d) les tiers peuvent intervenir et se subroger dans les droits et obligations du défendeur conformément au droit procédural national;
- e) les juridictions doivent tenir compte de l'intérêt public et de l'équilibre des ressources financières entre les parties lors de l'évaluation des frais et de l'octroi de dommages-intérêts;
- f) des moyens de protéger les victimes contre les poursuites-bâillons engagées en dehors de l'Union;
- g) le droit au remboursement intégral des dépens;
- h) le droit à réparation pour les préjudices matériels ou immatériels, notamment les préjudices économiques, les atteintes à la réputation, les dommages psychologiques ou autres subis.
- i) des règles visant à empêcher de nouveaux recours abusifs de la part d'une partie qui a déjà engagé des poursuites-bâillons en lien avec les mêmes faits, à savoir à travers la prise en compte de cette circonstance lors de l'examen d'une nouvelle affaire.

Une proposition de la Commission visant à garantir la sécurité juridique et la prévisibilité et élaborée à la suite de l'examen des instruments de droit international privé devrait établir:

- a) une refonte du règlement Bruxelles I avec une règle explicite selon laquelle la résidence habituelle du défendeur devrait être l'unique juridiction compétente dans les actions en diffamation ou les autres actions fondées sur le droit civil et commercial qui peuvent constituer des poursuites-bâillons, compte dûment tenu des cas où les victimes de diffamation sont des particuliers;
- b) que le droit applicable est celui du lieu auquel une publication est destinée ou, s'il n'est pas possible de déterminer ce lieu, le lieu du contrôle éditorial ou de l'activité pertinente en ce qui concerne la participation au débat public.

### 4. Procédure pénale

Une proposition législative concernant les aspects de droit pénal des poursuites-bâillons devrait:

- a) préciser que lorsque la diffamation, la calomnie ou l'injure constituent une infraction, elles ne peuvent pas être invoquées aux fins de poursuites-bâillons, en particulier dans le cadre de poursuites privées;

**Jeudi 11 novembre 2021**

- b) préciser les dispositions visant à protéger les droits des personnes de manière que les poursuites ne puissent être utilisées pour réduire au silence les victimes de poursuites-bâillons;
- c) faciliter la reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires, ainsi que la coopération policière et judiciaire en matière pénale;
- d) établir des garanties procédurales minimales communes pour protéger les défendeurs confrontés à des poursuites-bâillons reposant sur une combinaison d'accusations en matière pénale et d'actions en responsabilité civile découlant prétendument du même comportement.

Ces mesures devraient compléter les activités actuelles de la Commission, la législation déjà adoptée et les initiatives futures.

---