

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION (UE) 2022/758 DE LA COMMISSION

du 27 avril 2022

sur la protection des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives («poursuites stratégiques altérant le débat public»)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 292,

considérant ce qui suit:

- (1) L'article 2 du traité sur l'Union européenne dispose que l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'état de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités.
- (2) L'article 10, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne dispose que tout citoyen de l'Union a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «charte») prévoit notamment les droits au respect de la vie privée et familiale (article 7), à la protection des données à caractère personnel (article 8), à la liberté d'expression et d'information, qui comprend le respect de la liberté des médias et de leur pluralisme (article 11) et à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial (article 47).
- (3) L'article 11 de la charte garantit le droit de toute personne à la liberté d'expression et d'information. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un droit absolu, toute limitation de ce droit doit être prévue par la loi, respecter le contenu essentiel du droit et n'être apportée que si elle est nécessaire et répond effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui (article 52, paragraphe 1, de la charte).
- (4) Conformément à l'article 52, paragraphe 3, de la charte et aux explications relatives à la charte, il convient de donner à l'article 11 de la charte le sens et la portée de l'article 10 sur la liberté d'expression et d'information de la convention européenne des droits de l'homme, tel qu'il est interprété par la Cour européenne des droits de l'homme. L'article 10 de la convention européenne des droits de l'homme protège la liberté d'expression et d'information. Dans le cadre du champ d'application de la convention européenne des droits de l'homme, toute restriction doit être prévue par la loi, être nécessaire dans une société démocratique et poursuivre les objectifs légitimes énoncés à l'article 10, paragraphe 2, de la convention européenne des droits de l'homme.
- (5) La convention européenne des droits de l'homme impose également aux États contractants l'obligation positive de protéger la liberté et le pluralisme des médias et de créer un environnement favorable à la participation au débat public ⁽¹⁾. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme précise en outre que la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et qu'elle vaut non seulement pour les informations ou idées accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour

⁽¹⁾ Voir, par exemple, arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 14 septembre 2010, *Dink c. Turquie* (requêtes n° 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 et 7124/09), point 137. Voir également, sur les obligations positives découlant de l'article 10 de la convention européenne des droits de l'homme, le rapport de la division Recherche de la Cour européenne des droits de l'homme (uniquement en anglais), https://www.echr.coe.int/documents/research_report_article_10_eng.pdf

celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population (?). Elle a également précisé que «dans une société démocratique, même des petits groupes militants non officiels [...] doivent pouvoir mener leurs activités de manière effective» et qu'«il existe un net intérêt général à autoriser de tels groupes et les particuliers en dehors du courant dominant à contribuer au débat public par la diffusion d'informations et d'opinions sur des sujets d'intérêt général» (?).

- (6) Les journalistes jouent un rôle important dans l'animation du débat public et dans la communication et la réception d'informations, d'opinions et d'idées (?). Il est essentiel qu'ils disposent de l'espace nécessaire pour contribuer à un débat ouvert, libre et équitable et pour lutter contre la désinformation et autres ingérences manipulatrices dans le débat, y compris d'acteurs d'États tiers. Les journalistes devraient être en mesure de mener leurs activités de manière effective afin de garantir que les citoyens ont accès à une pluralité de points de vue dans les démocraties européennes.
- (7) Les défenseurs des droits de l'homme jouent aussi un rôle important dans les démocraties européennes, notamment dans la défense des droits fondamentaux, des valeurs démocratiques, de l'inclusion sociale, de la protection de l'environnement et de l'état de droit. Ils devraient pouvoir participer activement à la vie publique et faire entendre leur voix sur les questions de politique générale et dans les processus décisionnels sans crainte d'intimidation. Les défenseurs des droits de l'homme sont des personnes ou des organisations engagées dans la défense des droits fondamentaux et de divers autres droits, notamment les droits environnementaux et climatiques, les droits des femmes, les droits des personnes LGBTIQ, les droits des personnes issues d'une minorité raciale ou ethnique, les droits des travailleurs ou les libertés religieuses.
- (8) Pour une démocratie saine et prospère, les citoyens doivent pouvoir participer activement au débat public. Afin de garantir un véritable débat, les citoyens devraient pouvoir accéder à des informations fiables, qui leur permettent de se forger leur propre opinion et d'exercer leur propre jugement dans un espace public où des points de vue différents peuvent être exprimés librement.
- (9) Pour favoriser cet environnement, il est important de protéger les journalistes et les défenseurs des droits de l'homme de procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public (communément appelées «poursuites-bâillons»). Ces procédures judiciaires sont des procédures soit manifestement infondées, soit totalement ou partiellement infondées qui contiennent des éléments d'abus justifiant l'hypothèse que le principal objectif de la procédure judiciaire est d'empêcher, de limiter ou de pénaliser le débat public. Les indications d'un tel abus sont le caractère disproportionné, excessif ou déraisonnable de la demande ou d'une partie de celle-ci, l'existence de plusieurs procédures engagées par le requérant concernant des questions similaires ou de l'intimidation, du harcèlement ou des menaces de la part du requérant ou de ses représentants avant le lancement d'une procédure judiciaire manifestement infondée ou abusive. Ces poursuites constituent un recours abusif aux procédures judiciaires et font peser une charge inutile sur les juridictions étant donné que leur objectif n'est pas d'accéder à la justice, mais de harceler et de réduire au silence les défendeurs. De longues procédures pèsent sur les systèmes judiciaires nationaux.
- (10) Les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public peuvent prendre la forme d'un large éventail d'abus juridiques, principalement en matière civile ou pénale, mais aussi en matière de droit administratif, et peuvent être fondées sur différents motifs.

(?) Voir arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 7 décembre 1976, *Handyside c. Royaume-Uni* (requête n° 5493/72), point 49.

(?) Voir arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 15 février 2005, *Steel et Morris c. Royaume-Uni* (requête n° 68416/01), point 89.

(?) La recommandation CM/Rec(2022)4 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique prévoit que «[...] le journalisme de qualité, qui repose sur les normes de l'éthique professionnelle tout en revêtant différentes formes selon le contexte géographique, juridique et social, poursuit un objectif double: servir de "chien de garde" pour les sociétés démocratiques et contribuer à sensibiliser et à éclairer le public» https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a5ddd1. La résolution 2213 (2018) sur le statut des journalistes en Europe adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe fait référence, en ce qui concerne les journalistes professionnels, à une «mission d'assurer de manière responsable et objective, autant que faire se peut, l'information du public sur des sujets d'intérêt général ou spécialisé.» https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a5ddd1.

- (11) Ces procédures judiciaires sont souvent engagées par des personnes ou entités puissantes (par exemple des groupes de pression, des entreprises et des organes de l'État) dans le but de réduire au silence le débat public. Elles impliquent souvent un déséquilibre de pouvoir entre les parties, le requérant ayant une position plus puissante que le défendeur, par exemple sur le plan financier ou politique. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une composante indispensable des procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives, le déséquilibre de pouvoir, lorsqu'il existe, accroît considérablement les effets néfastes et les effets paralysants des procédures judiciaires altérant le débat public.
- (12) Les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public peuvent nuire à la crédibilité et à la réputation des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme en particulier, et épuiser leurs ressources financières et autres. Elles peuvent avoir des conséquences psychologiques néfastes sur leurs cibles et les membres de leur famille. Les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public compromettent la capacité des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme à mener leurs activités. En raison de ces procédures, la publication d'informations sur une question d'intérêt public peut être retardée, voire empêchée. L'existence de ces procédures peut avoir plus largement un effet dissuasif sur le travail des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme en particulier, en contribuant à l'autocensure en prévision d'éventuelles futures procédures judiciaires, ce qui conduit à l'appauvrissement du débat public au détriment de la société dans son ensemble. La longueur des procédures, la pression financière et la menace de sanctions pénales constituent des outils puissants pour intimider et réduire au silence les voix critiques.
- (13) Les cibles des procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public font souvent l'objet de plusieurs procédures judiciaires en même temps et dans plusieurs juridictions. Les procédures judiciaires engagées dans la juridiction d'un État membre contre une personne résidant dans un autre État membre sont généralement plus complexes et plus coûteuses pour le défendeur. Les requérants dans des procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public peuvent également utiliser des outils procéduraux pour allonger la durée et augmenter le coût du litige, et porter des affaires devant une juridiction qu'ils considèrent comme favorable à leur cause, plutôt que devant la juridiction la mieux placée pour connaître de la demande.
- (14) Le recours à des procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public est en hausse dans l'Union européenne. Selon de récentes études ⁽⁵⁾, ces procédures sont de plus en plus utilisées dans les États membres.
- (15) Dans sa résolution du 25 novembre 2020 ⁽⁶⁾, le Parlement européen a condamné le recours aux poursuites-bâillons pour réduire au silence ou intimider les journalistes d'investigation et les organes médiatiques d'investigation et créer un climat de crainte autour de leur activité de dénonciation de certains sujets, appelant la Commission à présenter une proposition visant à les empêcher. Dans sa résolution ⁽⁷⁾ 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 organisations non gouvernementales (ONG) et la société civile au silence, le Parlement européen a souligné une nouvelle fois la prévalence du phénomène et la nécessité d'offrir des garanties efficaces à ses victimes dans toute l'Union.

⁽⁵⁾ Réseau académique sur les droits de la citoyenneté européenne, «Ad hoc request – SLAPP in the EU context» (Demande ad hoc – Les poursuites-bâillons dans le contexte de l'Union), 29 mai 2020 (uniquement en anglais), https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp_en.pdf, p. 4, et Réseau académique sur les droits de la citoyenneté européenne, «Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP) in the European Union: A comparative study», [Les poursuites stratégiques altérant le débat public (poursuites-bâillons) dans l'Union européenne: Une étude comparative], 30 juin 2021 (uniquement en anglais), https://ec.europa.eu/info/files/strategic-lawsuits-against-public-participation-slapp-european-union-comparative-study_en.

⁽⁶⁾ P9_TA(2020)0320. Dans cette résolution, le Parlement a également réitéré les termes de sa résolution du 28 mars 2019 [P8_TA(2019)0328].

⁽⁷⁾ P9_TA(2021)0451.

- (16) La plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes ⁽⁸⁾ fait également état d'un nombre croissant d'alertes concernant des menaces graves à la sécurité des journalistes et à la liberté des médias en Europe, notamment de multiples cas d'intimidation judiciaire. Le rapport annuel 2021 des organisations partenaires de la plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes souligne la hausse notable des alertes liées aux poursuites-bâillons signalées en 2020 par rapport à l'année précédente, tant en nombre d'alertes qu'en nombre de juridictions des États membres du Conseil de l'Europe concernées ⁽⁹⁾. Dans sa recommandation sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias ⁽¹⁰⁾ du 13 avril 2016, le Conseil de l'Europe a recommandé à ses États membres de prendre les mesures législatives et autres nécessaires pour empêcher le recours abusif, vexatoire ou malveillant à la loi et aux procédures judiciaires dans le but d'intimider ou de faire taire les journalistes et d'autres acteurs des médias.
- (17) Les rapports 2020 ⁽¹¹⁾ et 2021 ⁽¹²⁾ sur l'état de droit de la Commission soulignent que dans un certain nombre d'États membres, les journalistes et d'autres personnes qui œuvrent en faveur de la protection de l'intérêt public sont de plus en plus souvent confrontés à des menaces et à des attaques liées à leurs publications et à leur travail, et cela sous différentes formes, notamment l'engagement de poursuites-bâillons.
- (18) Un exemple frappant de l'utilisation des procédures judiciaires altérant le débat public dans l'Union est celui de la journaliste Daphne Caruana Galizia qui, au moment de son assassinat, faisait l'objet de plus de 40 procédures judiciaires civiles et pénales pour diffamation liées à son travail d'investigation.
- (19) Présenté par la Commission le 3 décembre 2020, le plan d'action pour la démocratie européenne ⁽¹³⁾ souligne le rôle fondamental des médias libres et pluralistes dans les démocraties, ainsi que l'importance de la société civile. Il met en évidence, entre autres, le rôle important que jouent les médias indépendants et pluralistes pour permettre aux citoyens de prendre des décisions éclairées, ainsi que dans la lutte contre la manipulation de l'information et les ingérences dans l'espace de l'information, notamment la désinformation. Dans ce contexte, la Commission a déjà adopté la recommandation (UE) 2021/1534 concernant la protection, la sécurité et le renforcement des moyens d'action des journalistes et autres professionnels des médias dans l'Union européenne ⁽¹⁴⁾. Cette recommandation vise à assurer à tous les professionnels des médias des conditions de travail plus sûres, exemptes de peur et d'intimidation, que ce soit en ligne ou hors ligne. Compte tenu de la menace croissante que font peser sur la liberté des médias et le débat public les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public, l'Union devrait élaborer une approche cohérente et efficace pour lutter contre ces procédures. La présente recommandation complète la recommandation (UE) 2021/1534 en formulant des recommandations spécifiques sur les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public. Elle va au-delà de la protection des journalistes et autres professionnels des médias et couvre également les défenseurs des droits de l'homme. La présente recommandation devrait s'attaquer à la menace spécifique que représentent les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public et, ce faisant, soutenir le bon fonctionnement du système de contre-pouvoirs dans une démocratie saine. Elle devrait fournir des orientations aux États membres pour qu'ils prennent des mesures efficaces, appropriées et proportionnées pour lutter contre ces procédures et dans ce contexte, assurer en particulier la protection des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme. Les mesures recommandées devraient inclure des actions de sensibilisation et le développement de l'expertise, notamment parmi les professionnels du droit et les cibles de procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public, afin de garantir qu'un soutien est disponible pour les cibles de ces procédures et de contribuer à un suivi renforcé.

⁽⁸⁾ Depuis 2015, la plateforme permet de collecter et de diffuser l'information relative aux cas graves d'atteinte à la liberté des médias et à la sécurité des journalistes dans les États membres du Conseil de l'Europe. Les organisations partenaires contributrices — ONG internationales et associations de journalistes invitées — transmettent des alertes sur des violations de la liberté de la presse et publient des rapports annuels sur la situation de la liberté des médias et de la sécurité des journalistes en Europe. Il est attendu des États membres du Conseil de l'Europe qu'ils agissent et traitent les problèmes et qu'ils informent la plateforme des actions engagées en réponse aux alertes. Le faible taux de réponse des États membres du Conseil de l'Europe, qui sont également des États membres de l'Union, montre qu'il est nécessaire de prendre des mesures supplémentaires. <https://www.coe.int/fr/web/media-freedom>.

⁽⁹⁾ En 2021, 282 alertes ont été publiées sur la plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes (fom.coe.int), parmi lesquelles plusieurs concernaient des cas d'intimidation judiciaire, c'est-à-dire le recours opportuniste, arbitraire ou vexatoire à la législation, notamment aux lois sur la diffamation, la lutte contre le terrorisme, la sécurité nationale, le hooliganisme ou la lutte contre l'extrémisme. Le rapport annuel 2021 des organisations partenaires de la plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes a constaté une augmentation en 2020 par rapport à l'année précédente, tant en nombre d'alertes qu'en nombre de juridictions des États membres du Conseil de l'Europe concernées. - 1680a2440e (coe.int).

⁽¹⁰⁾ Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des ministres aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168064147b

⁽¹¹⁾ COM(2020) 580 final du 30 septembre 2020.

⁽¹²⁾ COM(2021) 700 final du 20 juillet 2021.

⁽¹³⁾ COM(2020) 790 final du 3 décembre 2020.

⁽¹⁴⁾ Recommandation (UE) 2021/1534 de la Commission du 16 septembre 2021 concernant la protection, la sécurité et le renforcement des moyens d'action des journalistes et autres professionnels des médias dans l'Union européenne (JO L 331 du 20.9.2021, p. 8).

- (20) Afin d'assurer une protection efficace contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public et de prévenir l'enracinement de ce phénomène dans l'Union, les États membres devraient veiller à ce que leurs cadres juridiques respectifs régissant les procédures civiles, pénales, commerciales et administratives prévoient les garanties nécessaires pour lutter contre ces procédures judiciaires, dans le plein respect des valeurs démocratiques et des droits fondamentaux, notamment le droit à accéder à un tribunal impartial et le droit à la liberté d'expression. Afin de fournir une protection cohérente et efficace contre les procédures judiciaires manifestement infondées altérant le débat public, les États membres devraient s'efforcer de garantir la possibilité d'un rejet anticipé. Ils devraient également faire en sorte de prévoir d'autres mesures contre les procédures judiciaires abusives, à savoir la condamnation aux dépens afin qu'un requérant ayant engagé une procédure judiciaire abusive altérant le débat public puisse être condamné à supporter tous les coûts de la procédure, l'indemnisation de toute personne physique ou morale ayant subi un préjudice du fait d'une procédure judiciaire abusive altérant le débat public, et la possibilité d'infliger des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives à la partie ayant engagé une procédure judiciaire abusive altérant le débat public. Le principal objectif de donner aux juridictions la possibilité d'infliger des sanctions est de dissuader les requérants potentiels d'engager des procédures judiciaires abusives altérant le débat public. Ces sanctions devraient être proportionnées aux éléments d'abus constatés. Lors de l'établissement des montants des sanctions, les juridictions pourraient tenir compte de l'éventualité d'un effet néfaste ou paralysant de la procédure sur le débat public, notamment en ce qui concerne la nature de la demande, le fait que le requérant ait engagé des procédures multiples ou concertées concernant des questions similaires et l'existence de tentatives d'intimidation, de harcèlement ou de menaces à l'encontre du défendeur.
- (21) Les États membres devraient avoir pour but de prévoir dans leurs législations nationales des garanties pour les affaires nationales semblables à celles prévues dans les instruments de l'Union qui visent à traiter les procédures judiciaires altérant le débat public manifestement infondées ou abusives dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière. Cela assurerait une protection cohérente et efficace contre ces procédures judiciaires et contribuerait à prévenir l'enracinement de ce phénomène dans l'Union.
- (22) Les États membres devraient tout particulièrement examiner leurs cadres juridiques applicables à la diffamation afin de s'assurer que les notions et définitions existantes ne peuvent être utilisées par les requérants contre les journalistes ou les défenseurs des droits de l'homme dans le cadre de procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public.
- (23) Afin d'éviter un effet paralysant sur le débat public, les États membres devraient veiller à ce que les sanctions contre la diffamation ne soient pas excessives et disproportionnées. Ils devraient accorder une attention particulière aux lignes directrices et aux recommandations du Conseil de l'Europe⁽¹⁵⁾ concernant le cadre juridique applicable à la diffamation, en particulier le droit pénal. Dans ce contexte, les États membres sont encouragés à supprimer de leur cadre juridique les peines d'emprisonnement pour diffamation. Dans sa résolution 1577 (2007)⁽¹⁶⁾, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a exhorté ses États membres qui prévoient encore des peines d'emprisonnement en cas de diffamation, même si elles ne sont pas infligées en pratique, à les abroger sans délai. Les États membres sont également encouragés à favoriser le recours au droit administratif ou civil pour traiter les affaires de diffamation, à condition que ces dispositions aient un effet moins punitif que celles du droit pénal⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ Voir, entre autres, la résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 1577 intitulée «Vers une dépenalisation de la diffamation» (2007) <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17588&lang=FR>, la recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 1814 intitulée «Vers une dépenalisation de la diffamation» (2007) <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17587&lang=FR>, l'étude sur la liberté d'expression et la diffamation du secrétariat général du Conseil de l'Europe, une étude de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (2012) <https://rm.coe.int/etude-sur-l-harmonisation-des-legislations-et-pratiques-relatives-a-la/16805c7461>, et plus récemment l'étude du Conseil de l'Europe de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (2016) <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ac95c>.

⁽¹⁶⁾ Résolution 1577 (2007) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 4 octobre 2007 — Vers une dépenalisation de la diffamation, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17588&lang=FR>.

⁽¹⁷⁾ Voir également l'observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme des Nations unies, «Article 19: Liberté d'opinion et liberté d'expression» du 12 septembre 2011, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/453/32/PDF/G1145332.pdf?OpenElement> et le rapport spécial du représentant pour la liberté des médias de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe sur le harcèlement judiciaire et les abus du système judiciaire à l'encontre des médias, 23 novembre 2021, https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/505075_0.pdf.

- (24) Le traitement des affaires de diffamation sous l'angle du droit pénal ne devrait être utilisé qu'en dernier recours et les suites données dans le cadre du droit administratif ou civil devraient être privilégiées, conformément aux orientations des organisations internationales. Le Comité des droits de l'homme des Nations unies⁽¹⁸⁾ et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe⁽¹⁹⁾ ont recommandé de supprimer la diffamation du droit pénal. De même, le Conseil de l'Europe a exprimé des réserves dans ce contexte⁽²⁰⁾.
- (25) Le droit à la protection des données à caractère personnel prend corps dans le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil⁽²¹⁾. Le droit à la protection des données à caractère personnel n'est pas un droit absolu. L'article 85 du règlement général sur la protection des données prévoit que les États membres concilient, par la loi, le droit à la protection des données à caractère personnel et le droit à la liberté d'expression et d'information, y compris le traitement à des fins journalistiques et à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire.
- (26) Les États membres devraient encourager les organes d'autorégulation et les associations de professionnels du droit à aligner, si nécessaire, leurs normes déontologiques, notamment leurs codes de conduite, sur la présente recommandation. Les États membres devraient également veiller, le cas échéant, à ce que les normes déontologiques qui visent à dissuader ou à empêcher les professionnels du droit d'adopter une conduite susceptible de constituer un abus de procédure ou un abus de leurs autres responsabilités professionnelles à l'égard de l'intégrité de la procédure judiciaire, ainsi que les sanctions disciplinaires correspondantes, couvrent les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public. Cela devrait s'accompagner d'activités de sensibilisation et de formation adéquates afin d'accroître la connaissance et l'efficacité des normes déontologiques existantes qui s'appliquent aux procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public.
- (27) Les professionnels du droit sont des acteurs clés dans les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public, que ce soit en représentant les plaideurs, en engageant des poursuites ou en tranchant les litiges. Il est donc essentiel qu'ils disposent des connaissances et des compétences nécessaires pour ce faire. Les États membres devraient soutenir ces professionnels du droit et leur offrir des possibilités de formation. Les formations pourraient contribuer de manière substantielle au renforcement de leurs connaissances et de leur capacité à détecter les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public, y compris celles comportant un élément de pays tiers, et à réagir de manière appropriée. Ces formations devraient s'adresser aux magistrats et aux personnels de justice à tous les niveaux de juridiction, notamment les juges, les procureurs, le personnel des tribunaux et des parquets, ainsi que tout autre professionnel de la justice lié au pouvoir judiciaire ou participant d'une autre manière à l'administration de la justice, indépendamment de la définition qu'en donne le droit national, du statut juridique ou de l'organisation interne, aux niveaux régional et local, où peuvent apparaître en première instance des procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public. Elles devraient également s'adresser à d'autres professionnels du droit, tels que les avocats qualifiés. Le renforcement de la capacité de formation au niveau local peut contribuer à la durabilité à long terme des activités de formation.
- (28) Proposer ces formations également aux journalistes, aux membres des conseils de presse, aux professionnels des médias et aux défenseurs des droits de l'homme les aiderait à reconnaître les cas où ils sont confrontés à des procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public et leur fournirait des compétences juridiques essentielles pour réduire les risques d'être exposés à de telles procédures judiciaires, ou améliorerait leurs connaissances pour mieux y faire face. Cela pourrait également leur permettre de proposer une couverture rigoureuse des poursuites-bâillons. La formation des journalistes devrait également porter sur les normes et directives éthiques définies par les conseils nationaux de la presse ou des médias. Afin de contribuer au renforcement général des capacités et de consolider les suites données par les institutions aux procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public, ces formations pourraient également concerner les autorités chargées de la protection des données, les institutions nationales de défense des droits de l'homme, les institutions de médiation et les organes publics de régulation des médias.

⁽¹⁸⁾ Observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme des Nations unies, «Article 19: Liberté d'opinion et liberté d'expression» du 12 septembre 2011, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/453/32/PDF/G1145332.pdf?OpenElement>.

⁽¹⁹⁾ Bureau du représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, Rapport spécial sur le harcèlement judiciaire et les abus du système judiciaire à l'encontre des médias, 23 novembre 2021, https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/505075_0.pdf.

⁽²⁰⁾ Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des ministres aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, voir point 6.

⁽²¹⁾ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO L 119 du 4.5.2016, p. 1).

- (29) Les organismes de formation juridique et les associations de professionnels du droit sont très bien placés pour dispenser des formations sur les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public, ainsi que pour déterminer les objectifs de ces formations et évaluer la méthode de formation la plus appropriée. Les formations dispensées par des professionnels du droit à d'autres professionnels du droit permettent à tous d'apprendre en groupe, de mieux partager les expériences et de favoriser la confiance mutuelle. Il convient d'encourager les échanges de pratiques pertinentes au niveau européen, notamment avec le soutien de la Commission, avec la participation du Réseau européen de formation judiciaire (REFJ). La participation des praticiens du droit et de leurs associations professionnelles, de la préparation des analyses des besoins à l'évaluation des résultats, est fondamentale pour garantir l'efficacité et la durabilité des activités de formation.
- (30) Les formations devraient porter sur la liberté d'expression et d'information et d'autres droits fondamentaux, en vertu de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de la convention européenne des droits de l'homme, ainsi que du droit national, et inclure des conseils pratiques sur la manière d'appliquer la jurisprudence pertinente, les restrictions aux droits fondamentaux et l'articulation de ceux-ci, notamment la liberté d'expression, les garanties procédurales ainsi que d'autres dispositions pertinentes du droit national. Il convient de tenir dûment compte du manuel du Conseil de l'Europe à l'intention des praticiens du droit sur la protection du droit à la liberté d'expression en vertu de la CEDH ⁽²²⁾.
- (31) Les formations devraient, entre autres, porter sur la protection des données à caractère personnel susceptibles d'être utilisées pour engager des procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public. Elles devraient également traiter de la manipulation de l'information et des ingérences dans l'espace de l'information, notamment la désinformation.
- (32) Les formations devraient tenir compte du cadre juridique et du contexte nationaux. Le fait de combiner ces activités de formation, de manière structurée et cohérente, avec les orientations élaborées par le Conseil de l'Europe, les témoignages de cibles de procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public et les bonnes pratiques d'autres États membres pourrait contribuer à la réussite des objectifs d'apprentissage associés à la formation sur les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives. Les formations pourraient également servir à encourager l'échange de bonnes pratiques entre les États membres.
- (33) Pour toucher un public plus large et amplifier le soutien, les formations sur les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public devraient également utiliser au mieux les nouvelles technologies, notamment la formation en ligne. L'accès à des ressources en ligne, à des supports à jour et à des outils d'apprentissage autonomes sur la législation et les orientations pertinentes compléterait les avantages de ces activités de formation.
- (34) Afin d'encourager les synergies avec des initiatives similaires sur la formation des professionnels du droit, des modules de formation sur les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public pourraient être inclus dans les formations sur des sujets connexes, tels que la liberté d'expression et l'éthique juridique. Il convient d'encourager l'utilisation de supports et de pratiques de formation existants, tels que ceux mis en avant sur le portail européen e-Justice, la boîte à outils mondiale de l'Unesco pour les acteurs judiciaires ⁽²³⁾ et les cours en ligne du programme HELP (Human Rights Education for Legal Professionals) du Conseil de l'Europe ⁽²⁴⁾.
- (35) L'inclusion des procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public dans les programmes d'enseignement du droit et du journalisme contribuerait à améliorer les connaissances des professionnels du droit et des journalistes pour reconnaître ces procédures et à les doter de connaissances spécifiques pour y faire face, ainsi qu'à soutenir le développement de l'expertise et des compétences professionnelles des enseignants. Ces connaissances pourraient être apportées par des établissements d'enseignement supérieur dans le cadre de cours ou de séminaires complémentaires au cours des dernières années d'un programme diplômant, par exemple aux étudiants en droit et en journalisme.
- (36) Les États membres devraient soutenir l'organisation de campagnes de sensibilisation sur les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public, notamment par des entités nationales comme, par exemple, les institutions nationales de défense des droits de l'homme et les organisations de la société civile.

⁽²²⁾ Manuel du Conseil de l'Europe à l'intention des praticiens du droit sur la protection du droit à la liberté d'expression en vertu de la CEDH (2017) (uniquement en anglais), <https://rm.coe.int/handbook-freedom-of-expression-eng/1680732814>.

⁽²³⁾ Boîte à outils mondiale pour les acteurs judiciaires: les normes juridiques internationales sur la liberté d'expression, l'accès à l'information et la sécurité des journalistes (2021) (uniquement en anglais) <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378755>.

⁽²⁴⁾ <https://www.coe.int/en/web/help/home>.

- (37) Les activités de communication sur les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public pourraient prendre la forme de publications, de messages, de réunions publiques, de conférences, d'ateliers et de webinaires.
- (38) Les cibles de procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public ont souvent des difficultés à trouver des informations sur les ressources de soutien disponibles. Afin de faciliter l'identification des entités ou organismes en mesure de fournir une assistance dans le cadre de procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives et de garantir l'efficacité du soutien contre de telles procédures, les informations devraient être recueillies et mises à disposition en un point unique, être gratuites et facilement accessibles. À cette fin, chaque État membre devrait établir un point focal national qui recueille et partage les informations sur les ressources disponibles.
- (39) Un objectif sous-jacent des activités de sensibilisation sur les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public devrait être de promouvoir la prise de conscience de l'importance d'un espace public qui favorise la participation démocratique et permet aux citoyens d'avoir accès à une pluralité de points de vue et à des informations fiables, sans parti pris.
- (40) Les campagnes de sensibilisation devraient être coordonnées avec les points focaux nationaux et d'autres autorités compétentes afin de garantir leur efficacité. Elles devraient créer des synergies avec des campagnes de sensibilisation sur des sujets compatibles, comme celles qui ont pour objectif la promotion d'un débat ouvert, libre et équitable et la protection du droit à la liberté d'expression, et devraient être intégrées à des activités de sensibilisation qui encouragent la participation civique active, le pluralisme des points de vue et l'accès à des informations fiables. Elles devraient également rechercher des synergies, le cas échéant, avec le renforcement de la résilience des médias, l'éducation à l'information, les normes journalistiques et l'examen des faits dans le cadre de mesures de lutte contre la désinformation, la manipulation de l'information et les ingérences, notamment venant de l'étranger. Le public cible pourrait notamment comprendre des groupes spécifiques, tels que les professionnels des médias, les professionnels du droit et les membres d'organisations de la société civile, les professionnels de la communication, les universitaires, les groupes de réflexion, les responsables politiques, les fonctionnaires, les autorités publiques et les entreprises privées.
- (41) Les États membres devraient avoir pour but d'encourager, par tous les moyens qu'ils jugent appropriés, la mise à disposition d'informations sur les garanties procédurales et les autres garanties prévues par leurs cadres juridiques nationaux, notamment des informations sur les entités ou organismes qui peuvent être contactés pour fournir une assistance contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public.
- (42) Ces ressources de soutien peuvent inclure des cabinets d'avocats qui défendent pro bono les cibles de procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public, les «cliniques juridiques» des universités qui fournissent un tel soutien, les organisations qui enregistrent et signalent les poursuites-bâillons, et les organisations qui fournissent une assistance financière et autre aux cibles de procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives.
- (43) Les cibles de procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public doivent être équipées de manière adéquate pour faire face à de telles procédures. Il est donc nécessaire de renforcer les capacités des États membres afin d'apporter un soutien aux cibles de ces procédures. Les États membres devraient proposer des financements aux organisations qui fournissent des conseils et un soutien aux cibles de procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives et faire mieux connaître les financements disponibles au niveau de l'Union.
- (44) Il est nécessaire d'assurer un suivi plus systématique des procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public afin de mieux lutter contre ce phénomène. Les données collectées devraient inclure suffisamment d'informations sur ces procédures pour que les autorités et les autres parties intéressées puissent les quantifier et mieux les comprendre, notamment en vue de fournir le soutien nécessaire à leurs cibles. Les États membres devraient, en tenant compte de leurs dispositions institutionnelles en matière de statistiques judiciaires ⁽²⁵⁾, charger une ou plusieurs autorités de collecter et d'agréger des données relatives aux procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public engagées devant les juridictions nationales. Ces autorités pourraient collecter les données auprès de plusieurs parties intéressées. Afin de faciliter la collecte des

⁽²⁵⁾ Voir les lignes directrices en matière de statistiques judiciaires de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) lors de sa 12^e réunion plénière (Strasbourg, 10 – 11 décembre 2008) - CEPEJ-GT-EVAL (coe.int).

données, les autorités chargées de la collecte pourraient établir des points de contact afin que les autorités judiciaires, les organisations professionnelles, les organisations non gouvernementales, les défenseurs des droits de l'homme, les journalistes et d'autres parties intéressées puissent partager des données sur les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives. Les États membres devraient charger l'une de ces autorités de coordonner les informations et de communiquer à la Commission les données agrégées collectées au niveau national, sur une base annuelle, à partir de la fin de l'année 2023. Les États membres devraient garantir l'imputabilité des données collectées. À cette fin, ils devraient s'assurer que le processus de collecte des données respecte les normes professionnelles et que les autorités chargées de la collecte des données et des statistiques jouissent d'une autonomie suffisante. Les exigences en matière de protection des données devraient être respectées.

- (45) Lorsqu'ils chargent les autorités de la collecte et de la communication des données, les États membres pourraient envisager de créer des synergies avec les instruments pertinents dans le domaine de l'état de droit et de la protection des droits fondamentaux. Les institutions nationales de défense des droits de l'homme, lorsqu'elles existent, pourraient jouer un rôle important, de même que d'autres entités comme les bureaux des médiateurs, les organismes chargés des questions d'égalité ou les autorités compétentes telles que celles désignées en vertu de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁶⁾. Les points focaux nationaux fournissant une vue d'ensemble des ressources de soutien et les entités ou autorités chargées de collecter et de communiquer les données pourraient être situés dans la même organisation, en tenant compte des exigences et des critères décrits dans la présente recommandation.
- (46) Les autorités chargées de collecter les données devraient publier des informations sur les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public, dans des formats accessibles sur leurs sites web et, le cas échéant, au moyen d'autres outils appropriés. Ce faisant, elles devraient veiller à ce que les droits fondamentaux, notamment le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel des personnes concernées par des procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public, soient pleinement respectés.
- (47) Afin de délimiter la durée des procédures concernant les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives, il convient de recueillir, dans la mesure du possible, des informations précises sur les événements, actes ou actions qui ont déclenché et clos ces procédures, ainsi que les dates auxquelles ils se sont produits. Les données collectées devraient également inclure, le cas échéant, des informations sur le contexte d'une affaire, par exemple lorsqu'il y a eu des procédures judiciaires précédentes répétées contre le même défendeur ou par le même requérant.
- (48) Si nécessaire, le groupe d'experts de l'Union contre les poursuites-bâillons créé par la Commission ⁽²⁷⁾ pourrait soutenir la définition, dans tous les États membres, de critères comparables pouvant être facilement appliqués par les autorités chargées de collecter et de communiquer des données sur les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public.
- (49) Le groupe d'experts de l'Union contre les poursuites-bâillons soutient l'échange et la diffusion de pratiques et de connaissances entre praticiens sur les questions liées aux poursuites-bâillons. Il pourrait notamment fournir une assistance technique aux autorités pour la mise en place de points focaux, la conception de supports de formation et l'organisation d'une assistance juridique.
- (50) Établi par le règlement (UE) 2021/692 du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁸⁾, le programme «Citoyens, égalité, droits et valeurs» (ci-après le «programme CERV») vise à protéger et à promouvoir les droits et les valeurs consacrés par les traités et la charte. Afin de soutenir et de développer davantage des sociétés démocratiques fondées sur l'état de droit, le programme CERV prévoit notamment la possibilité de financer des activités liées au renforcement des capacités et à la sensibilisation à la charte, notamment à la liberté d'expression. Le programme «Justice» établi par le règlement (UE) 2021/692 ⁽²⁹⁾ prévoit notamment la possibilité de financer des activités liées à la formation judiciaire, en vue de favoriser une culture commune en matière juridique et judiciaire fondée sur l'état de droit, et de soutenir et promouvoir la mise en œuvre cohérente et efficace des instruments juridiques de l'Union qui sont pertinents eu égard au programme,

⁽²⁶⁾ Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union (JO L 305 du 26.11.2019, p. 17).

⁽²⁷⁾ Registre des groupes d'experts de la Commission et autres entités similaires (europa.eu)

⁽²⁸⁾ 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 (JO L 156 du 5.5.2021, p. 1).

⁽²⁹⁾ Le règlement (UE) 2021/692 vise à contribuer à mettre en place un espace européen de justice et à consolider la démocratie, l'état de droit et la protection des droits fondamentaux.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE RECOMMANDATION:

OBJET

1. La présente recommandation définit des orientations à l'intention des États membres pour qu'ils prennent des mesures efficaces, appropriées et proportionnées afin de lutter contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public et de protéger en particulier les journalistes et les défenseurs des droits de l'homme contre ces procédures, dans le plein respect des valeurs démocratiques et des droits fondamentaux.

CADRES APPLICABLES

2. En règle générale, les États membres devraient veiller à ce que leurs cadres juridiques applicables prévoient les garanties nécessaires pour lutter contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public, dans le plein respect des valeurs démocratiques et des droits fondamentaux, notamment le droit à accéder à un tribunal impartial et le droit à la liberté d'expression.
3. Les États membres devraient s'efforcer de garantir l'existence de garanties procédurales permettant d'accorder un rejet anticipé des procédures judiciaires manifestement infondées altérant le débat public. Ils devraient également s'efforcer de prévoir d'autres mesures contre les procédures judiciaires abusives altérant le débat public, à savoir la condamnation aux dépens afin qu'un requérant ayant engagé une procédure judiciaire abusive altérant le débat public puisse être condamné à supporter tous les coûts de la procédure, l'indemnisation de toute personne physique ou morale ayant subi un préjudice du fait d'une procédure judiciaire abusive altérant le débat public, et la possibilité d'infliger des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives à la partie ayant engagé une procédure judiciaire abusive altérant le débat public.
4. Les États membres devraient avoir pour but de prévoir dans leurs législations nationales des garanties pour les affaires nationales semblables à celles prévues dans les instruments de l'Union qui visent à traiter les affaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière.
5. Les États membres devraient veiller à ce que leurs règles applicables à la diffamation n'aient pas de répercussions injustifiées sur la liberté d'expression, sur l'existence d'un environnement médiatique ouvert, libre et pluraliste, et sur le débat public.
6. Les États membres devraient veiller à ce que leurs règles applicables à la diffamation soient suffisamment claires, notamment leurs notions, afin de réduire le risque qu'elles soient utilisées à mauvais escient ou de manière abusive.
7. Les États membres devraient également veiller à ce que les sanctions contre la diffamation ne soient pas excessives et disproportionnées. Les États membres devraient tenir le plus grand compte des lignes directrices et recommandations du Conseil de l'Europe ⁽³⁰⁾ concernant le cadre juridique applicable à la diffamation, et en particulier le droit pénal. Dans ce contexte, les États membres sont encouragés à supprimer de leur cadre juridique les peines d'emprisonnement pour diffamation. Les États membres sont encouragés à favoriser le recours au droit administratif ou civil pour traiter les affaires de diffamation ⁽³¹⁾, à condition que ces dispositions aient un effet moins punitif que celles du droit pénal.

⁽³⁰⁾ Voir, entre autres, la résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 1577 intitulée «Vers une dépenalisation de la diffamation» (2007) <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17588&lang=FR>, la recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 1814 intitulée «Vers une dépenalisation de la diffamation» (2007) <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17587&lang=FR>, l'étude sur la liberté d'expression et la diffamation du secrétariat général du Conseil de l'Europe, une étude de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (2012) <https://rm.coe.int/etude-sur-l-harmonisation-des-legislations-et-pratiques-relatives-a-la/16805c7461>, et plus récemment l'étude du Conseil de l'Europe de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (2016) <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ac95c>.

⁽³¹⁾ Au-delà du Conseil de l'Europe (voir note de bas de page précédente), il existe une demande internationale croissante de dépenalisation de la diffamation. Voir l'observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme des Nations unies, «Article 19: Liberté d'opinion et liberté d'expression» du 12 septembre 2011, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/453/32/PDF/G1145332.pdf?OpenElement> et le rapport spécial du représentant pour la liberté des médias de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe sur le harcèlement judiciaire et les abus du système judiciaire à l'encontre des médias, 23 novembre 2021, https://www.osce.org/files/f/1/documents/c/f/505075_0.pdf.

8. Les États membres devraient s'efforcer de trouver une articulation adéquate dans leur législation entre le droit à la protection des données à caractère personnel et le droit à la liberté d'expression et d'information afin de concilier ces deux droits, conformément à l'article 85, paragraphe 2, du règlement (UE) 2016/679.
9. Les États membres devraient prendre des mesures appropriées pour que les règles déontologiques qui régissent la conduite des professionnels du droit et les sanctions disciplinaires en cas de violation de ces règles prennent en compte et incluent des mesures appropriées en vue de prévenir les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public. Les États membres devraient encourager les organes d'autorégulation et les associations de professionnels du droit à aligner leurs normes déontologiques, notamment leurs codes de conduite, sur la présente recommandation. Des activités de sensibilisation et de formation appropriées sont également recommandées.

FORMATION

10. Les États membres devraient soutenir les possibilités de formation sur les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public, à l'intention des professionnels du droit tels que les magistrats et les personnels de justice à tous les niveaux de juridiction, des avocats qualifiés ainsi que des cibles potentielles de ces procédures judiciaires. Les formations devraient être axées sur le développement d'une expertise permettant de détecter ces procédures et de réagir de manière appropriée.
11. Les États membres devraient encourager les associations de professionnels du droit et les organismes de formation juridique à dispenser des formations sur la manière de faire face à des procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public. La Commission encouragera les organismes de formation au niveau européen, comme le Réseau européen de formation judiciaire, à dispenser ces formations. Les praticiens du droit et leurs associations professionnelles devraient participer à l'élaboration, à l'organisation, au déroulement et à l'évaluation des formations.
12. Les formations devraient porter sur les aspects pertinents de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de la convention européenne des droits de l'homme. Elles devraient inclure des conseils pratiques sur la manière d'appliquer le droit de l'Union, la jurisprudence nationale, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, sur la manière de vérifier que les restrictions à l'exercice de la liberté d'expression répondent aux exigences prévues, respectivement, par l'article 52 de la charte et par l'article 10, paragraphe 2, de la convention européenne des droits de l'homme, ainsi que sur l'articulation entre la liberté d'expression et d'information et d'autres droits fondamentaux.
13. Les formations devraient également porter sur les garanties procédurales contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public, lorsqu'elles existent, ainsi que sur la juridiction et le droit applicable dans le domaine de la protection des droits fondamentaux et en matière pénale, administrative, civile et commerciale.
14. Les activités de formation devraient également tenir compte de l'obligation pour les États membres, en vertu du règlement (UE) 2016/679, de concilier, par la loi, le droit à la protection des données à caractère personnel et le droit à la liberté d'expression et d'information. Elles devraient porter sur les règles adoptées par les États membres à cette fin et les exemptions ou dérogations spécifiques au règlement (UE) 2016/679 applicables au traitement des données réalisé à des fins journalistiques ou à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire ⁽³²⁾. Il convient de tenir dûment compte des éléments mentionnés à l'annexe de la présente recommandation.
15. Les États membres devraient envisager d'intégrer ces activités de formation dans les formations sur la liberté d'expression et l'éthique juridique.
16. La formation des journalistes, des autres professionnels des médias et des défenseurs des droits de l'homme devrait renforcer leur capacité à faire face à des procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public. Elle devrait être axée sur la reconnaissance des procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public, sur la manière de gérer le fait d'être visé par de telles procédures judiciaires et d'informer les cibles de leurs droits et obligations afin qu'elles soient en mesure de prendre les mesures nécessaires pour se protéger contre ces procédures. La formation des journalistes devrait également porter sur les normes et directives éthiques définies par les conseils nationaux de la presse ou des médias.

⁽³²⁾ Pour de plus amples informations sur la transposition de l'article 85 du RGPD dans le droit national, voir le document de travail des services de la Commission, p. 26.

17. Les États membres pourraient encourager les établissements d'enseignement supérieur à inclure dans leurs programmes, en particulier pour les diplômés de droit et de journalisme, des connaissances sur la manière de reconnaître les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public.
18. Les formations pourraient comprendre des témoignages des cibles de procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public. Elles pourraient également, en utilisant au mieux les connaissances acquises dans le cadre du groupe d'experts de l'Union contre les poursuites-bâillons, encourager l'échange d'expériences entre les États membres.

SENSIBILISATION

19. Les États membres sont encouragés à soutenir des initiatives, notamment celles des institutions nationales de défense des droits de l'homme et des organisations de la société civile, visant à sensibiliser et à organiser des campagnes d'information sur les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public. Ces initiatives devraient s'attacher tout particulièrement à s'adresser aux cibles potentielles de ces procédures.
20. Les activités de sensibilisation devraient viser à expliquer la question des procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public d'une manière simple et accessible, afin que ces procédures soient facilement reconnues.
21. Les activités de sensibilisation devraient fournir des informations sur les structures de soutien existantes, notamment des références aux points focaux nationaux qui recueillent et partagent des informations sur les ressources disponibles. Les activités de sensibilisation devraient également fournir une vue d'ensemble claire des lignes de défense juridiques disponibles dans les cadres nationaux en cas de procédure judiciaire manifestement infondée ou abusive altérant le débat public et de la façon dont elles pourraient être utilisées efficacement.
22. Les campagnes de sensibilisation luttant contre les attitudes négatives, les stéréotypes et les préjugés pourraient également porter sur les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public.
23. La promotion d'une meilleure compréhension de la nature et de la portée des effets des procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public devrait être incluse dans les activités de sensibilisation au droit à la liberté d'expression destinées à des groupes spécifiques, tels que les professionnels des médias, les professionnels du droit, les membres d'organisations de la société civile, les universitaires, les groupes de réflexion, les professionnels de la communication, les fonctionnaires, les responsables politiques, les autorités publiques et les entreprises privées.

MÉCANISMES DE SOUTIEN

24. Les États membres devraient veiller à ce que les cibles de procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public aient accès à un soutien individuel et indépendant. À cette fin, les États membres devraient recenser et renforcer les organisations qui fournissent des conseils et un soutien à ces cibles. Il peut s'agir d'associations de professionnels du droit, de médias et de conseils de presse, d'associations faitières de défenseurs des droits de l'homme, d'associations aux niveaux national et de l'Union, de cabinets d'avocats défendant pro bono les cibles de procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives, de «cliniques juridiques» d'universités et d'autres organisations non gouvernementales.
25. Chaque État membre devrait établir un point focal qui recueille et partage des informations sur toutes les organisations qui fournissent des conseils et un soutien aux cibles de procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public.
26. Les États membres sont encouragés à utiliser les financements nationaux et de l'Union pour soutenir financièrement les organisations qui fournissent des conseils et un soutien aux cibles de procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public et à faire mieux connaître les financements disponibles au niveau de l'Union, notamment pour s'assurer que ces organisations disposent de ressources suffisantes afin de réagir rapidement à de telles procédures.

27. Les États membres devraient veiller à ce que les défenseurs de procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public puissent bénéficier d'une assistance juridique à un prix abordable et facilement accessible.
28. Les États membres devraient faciliter l'échange d'informations et de bonnes pratiques entre les organisations qui fournissent des conseils et un soutien aux cibles de procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public.

COLLECTE DE DONNÉES, ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS ET SUIVI

29. Les États membres devraient, en tenant compte de leurs dispositions institutionnelles en matière de statistiques judiciaires, charger une ou plusieurs autorités de collecter et d'agréger des données relatives aux procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public engagées devant leurs juridictions nationales, dans le plein respect des exigences en matière de protection des données. Les États membres devraient veiller à ce qu'une autorité soit chargée de coordonner les informations et de communiquer à la Commission les données agrégées collectées au niveau national, sur une base annuelle, à partir de la fin de l'année 2023, dans le plein respect des exigences en matière de protection des données. La Commission publiera une synthèse annuelle des contributions reçues.
30. Si nécessaire, le groupe d'experts de l'Union contre les poursuites-bâillons pourrait soutenir l'élaboration et la meilleure utilisation de normes et de modèles pour la collecte de données.
31. Les données visées au point 29 devraient inclure:
 - a) le nombre de procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public engagées pour l'année concernée;
 - b) le nombre de procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public rejetées de manière anticipée pour l'année concernée à partir de 2022, à la fois celles rejetées sur le fond et pour des raisons de procédure;
 - c) le nombre de procédures judiciaires, classées par type de défendeur (par exemple, journaliste, défenseur des droits de l'homme, organe de presse);
 - d) le nombre de procédures judiciaires, classées par type de requérant (par exemple, homme politique, personne privée, entreprise, si le requérant est une entité étrangère);
 - e) des chiffres sur les actes de débat public à la suite desquels des procédures judiciaires ont été engagées;
 - f) des chiffres sur le montant estimé des dommages-intérêts initiaux demandés par les requérants;
 - g) une description des différentes bases juridiques utilisées par les requérants et les chiffres correspondants;
 - h) des chiffres sur la durée de la procédure, toutes instances comprises;
 - i) des chiffres sur les éléments transfrontières; et
 - j) si disponible, d'autres données telles que les frais judiciaires des procédures et, le cas échéant, des chiffres pertinents sur l'historique des affaires.
32. L'autorité assurant la coordination, visée au point 29, devrait publier les données, dans des formats accessibles sur son site web et, le cas échéant, au moyen d'autres outils appropriés, tout en prenant les dispositions nécessaires pour assurer la protection des droits des personnes concernées par des procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public.

DISPOSITIONS FINALES

33. Les États membres devraient utiliser pleinement l'aide financière disponible au niveau de l'Union pour mettre en œuvre les dispositions spécifiques de la présente recommandation, et faire mieux connaître les possibilités de financement disponibles pour les entités publiques et privées, notamment les organisations de la société civile, en particulier dans le cadre du programme CERV et du programme «Justice».

34. Les États membres devraient transmettre à la Commission, avant la fin de l'année 2023 et ultérieurement sur demande, dans le respect des règles de protection des données, un rapport sur la mise en œuvre de la présente recommandation contenant des données agrégées consolidées au niveau des États membres. La Commission organisera, si nécessaire, des discussions avec les États membres et les parties intéressées, dans les enceintes appropriées, sur les mesures et les actions prises pour appliquer la recommandation.
35. Au plus tard cinq ans après la date d'adoption, la Commission évaluera l'incidence de la présente recommandation sur l'évolution des procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public dans l'Union européenne. Sur cette base, la Commission déterminera si des mesures supplémentaires sont nécessaires pour assurer la protection adéquate des cibles de ces procédures, en tenant compte des conclusions des rapports sur l'état de droit de la Commission et d'autres informations pertinentes, y compris des données externes.

Fait à Bruxelles, le 27 avril 2022.

Par la Commission
Didier REYNDERS
Membre de la Commission

ANNEXE

Éléments qui pourraient être inclus dans la formation sur les plaintes relatives à la protection des données dans le cadre de procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public (communément appelées «poursuites-bâillons»):

- la législation adoptée par les États membres en vue de concilier le droit à la protection des données à caractère personnel et le droit à la liberté d'expression et d'information, qui prévoit des exemptions ou des dérogations aux dispositions énumérées à l'article 85, paragraphe 2, du RGPD pour le traitement des données réalisé à des fins journalistiques ou à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire, si elles sont nécessaires pour concilier ces deux droits;
 - pour l'exercice des droits de la personne concernée au titre du RGPD, l'article 12, paragraphe 5, du RGPD prévoit que les demandes manifestement infondées ou excessives peuvent être refusées (ou faire l'objet d'un paiement de frais raisonnables);
 - le droit de rectification prévu à l'article 16 du RGPD ne concerne que les cas où les données à caractère personnel sont inexactes. En outre, le droit d'obtenir que les données à caractère personnel incomplètes soient complétées n'est pas automatique et dépend de la finalité du traitement;
 - pour l'exercice du droit à l'oubli, le RGPD prévoit que ce droit ne s'applique pas dans la mesure où le traitement est nécessaire à l'exercice du droit à la liberté d'expression et d'information [article 17, paragraphe 3, point a), du RGPD];
 - pour faire obstacle à la course aux tribunaux, l'article 79, paragraphe 2, du RGPD prévoit que toute action contre un responsable du traitement ou un sous-traitant – par exemple le journaliste, le défenseur des droits, l'acteur de la société civile, l'entreprise de médias, etc. – peut être intentée devant les juridictions de l'État membre dans lequel le responsable du traitement ou le sous-traitant dispose d'un établissement ou dans lequel la personne concernée a sa résidence habituelle, sauf si le responsable du traitement ou le sous-traitant est une autorité publique d'un État membre agissant dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique. Cette disposition ne laisse place à aucune action invoquant une violation des règles de protection des données devant d'autres juridictions sans aucun rapport avec le traitement des données à caractère personnel, l'établissement du journaliste ou du média ou la résidence habituelle du requérant, y compris pour des dommages et intérêts.
-