



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 78.765/2
du 5 février 2026

advies 78.765/2
van 5 februari 2026

sur

over

un avant-projet de loi
‘transposant la
directive (UE) 2024/1069 du
Parlement européen et du
Conseil du 11 avril 2024 sur la
protection des personnes qui
participent au débat public
contre les demandes en justice
manifestement infondées ou
les procédures judiciaires
abusives (« poursuites
stratégiques altérant le débat
public »)’

een voorontwerp van wet ‘tot
omzetting van
Richtlijn (EU) 2024/1069 van
het Europees Parlement en de
Raad van 11 april 2024
betreffende bescherming van
bij publieke participatie
betrokken personen tegen
kennelijk ongegronde
vorderingen of misbruik van
procesrecht (“strategische
rechtszaken tegen publieke
participatie”)’

Le 7 janvier 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Justice, chargée de la Mer du Nord à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un avant-projet de loi 'transposant la directive (UE) 2024/1069 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public »)».

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 2 février 2026. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, président, Luc DONNAY, président de chambre, Christine HOREVOETS, conseillère d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Patrick RONVAUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 février 2026.

*

Op 7 januari 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie, belast met Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot omzetting van Richtlijn (EU) 2024/1069 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 betreffende bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht ("strategische rechtszaken tegen publieke participatie")».

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 2 februari 2026. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, voorzitter, Luc DONNAY, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS, staatsraad, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Béatrice DRAPIER FACCO, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patrick RONVAUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 februari 2026.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

OBSERVATION GÉNÉRALE

La section de législation du Conseil d'État a déjà examiné une proposition de loi transposant la directive (UE) 2024/1069 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 'sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public »)'. Elle a en effet donné le 30 juillet 2025 un avis 77.808/VR sur une proposition de loi « portant des mesures visant à protéger des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives ('poursuites stratégiques altérant le débat public' ou 'SLAPP/poursuites-bâillons') » ¹.

La proposition se distinguait essentiellement du présent avant-projet de loi en ce que son champ d'application ne couvrirait pas seulement les matières civiles visées par la directive mais s'étendait également aux procédures pénales afin de prendre en compte la recommandation du Conseil de l'Europe CM/Rec(2024)2 du Comité des ministres aux États membres du 5 avril 2024 'sur la lutte contre l'utilisation des poursuites stratégiques contre la participation publique (poursuites-bâillons)' ².

Il ressort de l'exposé des motifs que l'intention de l'auteur de l'avant-projet est de limiter sa portée aux procédures civiles afin de se conformer à la directive que l'avant-projet entend transposer dès lors que celle-ci ne prévoit pas d'extension de son champ d'application à la procédure pénale et compte tenu de la nature distincte de ces deux procédures.

Si la recommandation du Conseil de l'Europe CM/Rec(2024)2 invite effectivement les États membres à agir tant en matière civile que pénale, elle établit une distinction entre ces deux champs d'application, qui peut justifier que le législateur se limite, vu la complexité de son application aux matières pénales, dans un premier temps, à adopter une loi ne s'appliquant qu'à la procédure civile :

« Conscient que les poursuites-bâillons sont souvent des actions engagées au civil, mais qu'elles peuvent également être engagées en droit administratif ou encore au pénal, et que les mesures administratives ou les sanctions pénales encourues peuvent être particulièrement restrictives et être plus facilement utilisées comme une arme dirigée contre

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0728/001, pp. 3-26.

² Voir l'avis 77.808/VR, observation 2.

les observateurs critiques de la vie publique, dont les conséquences sont plus lourdes pour la personne concernée et qui ont un effet encore plus dissuasif ».

Dans son avis 77.808/VR, la section de législation énumère également les difficultés que rencontrerait l'auteur de l'avant-projet s'il entendait transposer la directive, conçue exclusivement pour être appliquée aux procédures civiles, aux matières pénales. Sans nullement récuser la pertinence de procéder à cette extension, la section de législation n'affirme pas que celle-ci est indispensable afin de conférer un effet utile à cette directive. En juger autrement conduirait à conclure que la directive elle-même est dépourvue d'effet utile.

La 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 »)' recommande une série d'initiatives législatives des États membres en matière pénale, telle que « veiller à ce que les sanctions contre la diffamation ne soient pas excessives et disproportionnées » (considérant 23 et recommandations 5 à 7). Si elle recommande d'étendre la protection aux procédures pénales (point 20), elle n'en fait pas une condition d'effectivité de la directive (UE) 2024/1069.

Le considérant 5 de la directive (UE) 2024/1069 fait état d'une résolution du Parlement européen du 11 novembre 2021 faisant part « de la nécessité de mesures législatives dans les domaines de la procédure civile et de la procédure pénale, telles qu'un mécanisme de rejet rapide pour les poursuites abusives au civil, le droit au remboursement intégral des dépens exposés par le défendeur et le droit à réparation du préjudice subi ».

Le considérant 19 précise toutefois :

« La présente directive devrait s'appliquer à tout type de demande ou d'action en justice de nature civile ou commerciale ayant une incidence transfrontière et faisant l'objet d'une procédure civile, quelle que soit la nature de la juridiction. Sont compris les procédures en référé et les demandes de mesures conservatoires, les demandes reconventionnelles ou d'autres types particuliers de mesures correctrices disponibles au titre d'autres instruments. Lorsque des actions civiles sont engagées dans le cadre de procédures pénales, la présente directive devrait s'appliquer dans les cas où leur examen est entièrement régi par le droit procédural civil. En revanche, elle ne devrait pas s'appliquer lorsque l'examen de ces actions est régi en totalité ou en partie par le droit de la procédure pénale ».

Le considérant 20 précise encore que « la présente directive ne devrait pas s'appliquer aux poursuites pénales ou à l'arbitrage ».

L'article 2 de la directive (UE) 2024/1069 définit ainsi son champ d'application :

« La présente directive s'applique aux questions de nature civile ou commerciale ayant une incidence transfrontière et faisant l'objet d'une procédure civile, y compris les procédures en référé, les demandes de mesures conservatoires et les demandes reconventionnelles, quelle que soit la nature de la juridiction. Elle ne couvre notamment pas les matières fiscales, douanières ou administratives, ni la responsabilité de l'État pour des actes ou des omissions commis dans l'exercice de la puissance publique (*acta jure imperii*). La présente directive ne s'applique pas aux poursuites pénales ou à l'arbitrage et s'entend sans préjudice du droit de la procédure pénale ».

Compte tenu de ce qui précède, le constat que la portée de l'avant-projet est limitée aux procédures de nature civile ne soulève pas de difficulté.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Articles 4 et 5

Articles 780bis et 1022 en projet du Code judiciaire

1. Contrairement à ce que laissent entendre les termes de l'actuel article 780bis du Code judiciaire, il est admis par la doctrine et par la jurisprudence que cette disposition vise tant l'utilisation abusive de la procédure dans le cadre d'une procédure en cours que l'introduction abusive d'une procédure³. L'amende qu'il prévoit peut donc réprimer des procédures-bâillon (procédures judiciaires abusives altérant le débat public).

2. Pour garantir une meilleure efficacité à la répression de ces procédures-bâillon, l'avant-projet prévoit d'augmenter significativement le montant maximal de l'amende civile en le portant à 25.000 euros au lieu des 2.500 euros actuellement prévus.

Pour justifier cette augmentation, le commentaire de l'article précise :

« Le montant de la sanction est plus élevé compte tenu du caractère particulier des procédures abusives altérant le débat public, désormais expressément incluses dans le champ de cet article ».

Bien qu'elle vise à répondre spécifiquement à la nécessité de « sanctions effectives, proportionnées et dissuasives » à l'égard des procédures-bâillon⁴, l'augmentation très sensible de ce montant maximal pourra à l'avenir s'appliquer à tous les cas de procédure ou de comportement procédural reconnus comme étant abusifs, sans que l'auteur de l'avant-projet ne s'explique sur la nécessité de généraliser une telle aggravation possible de la peine civile que le juge est autorisé à infliger en vertu de l'article 780bis du Code judiciaire.

3. Parallèlement, pour transposer l'article 14 de la directive (UE) 2024/1069 qui impose de permettre le remboursement intégral des frais de représentation en justice des parties victimes de procédures-bâillon, sous réserve qu'ils ne soient « excessifs », l'avant-projet modifie, à l'article 1022, alinéa 6, du Code judiciaire, le régime de l'indemnité de procédure, jusqu'à présent strictement forfaitaire, en prévoyant la possibilité d'une indemnité de procédure correspondant aux frais réels de représentation.

³ S. MENETREY et X. TATON (dir.), *Droit du procès civil*, Vol. 1, 2^{ème} éd., Anthémis, 2025, n° 268, pp. 186 et 187 ; Cass., 4 mars 2010, rôle C.08.0324.N et 28 juin 2013, rôle C.12.0502.N, *juportal.be*.

⁴ Selon le commentaire de l'article, « le montant de la sanction est plus élevée compte tenu du caractère particulier des procédures abusives altérant le débat public, désormais expressément incluses dans le champ de cet article. En effet, ces procédures ont un effet particulièrement néfaste sur les droits et libertés fondamentaux que sont la liberté d'expression, la liberté de la presse et le droit à l'information, qui sont au cœur même d'une société pleinement démocratique ».

Ici également, la modification proposée va au-delà des procédures-bâillon dès lors qu'il est fait référence aux procédures ou comportements procéduraux abusifs visés à l'article 780*bis* du Code judiciaire.

Cette extension est justifiée par l'auteur de l'avant-projet afin d'éviter toute discrimination entre parties victimes de procédures abusives, quel que soit le type de contentieux.

4. Cette justification apparaît pertinente dès lors qu'elle vise à généraliser une indemnisation complète du préjudice procédural subi par une partie victime d'une procédure abusive, sans qu'il soit pertinent de distinguer les motifs du caractère abusif de la procédure.

Elle ne semble en revanche pas pouvoir être transposée à la généralisation de l'augmentation, à l'article 780*bis* précité, du seuil maximal de l'amende civile, qui n'est justifiée que par la nécessité, selon l'auteur du projet, de sanctionner par une amende civile qui sera versée au Trésor, des abus procéduraux qui « ont un effet particulièrement néfaste sur les droits et libertés fondamentaux que sont la liberté d'expression, la liberté de la presse et le droit à l'information, qui sont au cœur-même d'une société pleinement démocratique ». C'est ce trouble à l'ordre démocratique qui justifie qu'une sévère amende puisse être ordonnée au bénéfice de l'État ⁵. Cette particularité devrait conduire l'auteur de l'avant-projet à limiter l'augmentation du seuil maximal de l'amende civile pour abus de procédure aux seuls cas d'abus ayant pour effet d'altérer le débat public.

Sauf à pouvoir justifier le caractère général de l'augmentation de l'amende civile, le dispositif sera revu pour en limiter la portée aux seules procédures abusives qui ont pour effet d'altérer le débat public.

Articles 6 à 15

Article 1385/1 à 1385/5 en projet du Code judiciaire

1.1. L'article 10 de l'avant-projet introduit l'article 1385/2 dans le Code judiciaire, prévoyant la possibilité pour le juge d'ordonner au demandeur « de consigner un cautionnement »

Cette disposition transpose l'article 10 de la directive (UE) 2024/1069.

Le paragraphe 1^{er} du nouvel article 1385/2 prévoit que, dans le cadre d'une procédure judiciaire engagée contre des personnes physiques ou morales en raison de leur participation au débat public, le juge peut imposer au demandeur « l'obligation de consigner un cautionnement convenable ou une garantie équivalente adéquate destiné à assurer l'indemnisation éventuelle de tout préjudice subi par le défendeur ». La notion de cautionnement se retrouve dans l'ensemble de la disposition en projet.

⁵ Ce qui explique pourquoi dans la détermination du montant de la sûreté à fournir en vertu de l'article 1385/2 en projet du Code judiciaire, le commentaire de l'article précise que le juge devra tenir compte des frais de représentation de la partie défenderesse et des éventuels dommages et intérêts qui pourraient lui être alloués, mais pas du montant de l'éventuelle amende civile qui pourrait être prononcée à charge du demandeur.

La section de législation s'interroge sur l'adéquation des termes « consigner un cautionnement » dès lors qu'en droit interne le cautionnement est, en principe, une sûreté personnelle (article 9.1.2, 2°, du Code civil ⁶), d'autant plus que le commentaire de l'article précise « qu'il s'agira en principe d'une somme consignée ».

Dès lors que le texte en projet prévoit que le cautionnement peut être remplacé par une garantie équivalente adéquate et compte tenu des termes de la directive (UE) 2024/1069, par souci de simplification, il semble davantage cohérent de prévoir que le demandeur soit tenu de constituer une « sûreté » dont le juge déterminera la nature et l'étendue.

1.2. Le texte en projet précise que l'obligation pour la partie demanderesse de fournir cette sûreté peut être imposée d'office par le juge ou demandée par la partie défenderesse « avant toute exception ».

En procédure civile, le terme « exception » vise en principe uniquement des moyens de procédure, dilatoires ou péremptoires. Lorsque le législateur souhaite imposer à la partie défenderesse de soulever dès l'entame de la procédure un moyen, qu'il s'agisse d'une exception de procédure, une fin de non-recevoir ou une défense au fond, il énonce que ce moyen devra être soulevé « avant tout autre moyen » ⁷ dès lors que la partie défenderesse n'a pas nécessairement d'« exception » à soulever.

Plus fondamentalement, la section de législation comprend mal pourquoi cette demande, lorsqu'elle est formulée par la partie défenderesse, devrait nécessairement l'être dès l'entame des débats, en étant nécessairement soulevée avant tout autre moyen (ou toute autre exception) alors que par ailleurs le texte en projet, qui prévoit que le juge peut imposer d'office au demandeur l'obligation de fournir une sûreté, ne précise pas à quel moment de la procédure cette décision du juge devrait intervenir mais prévoit que le traitement procédural de cette question s'inscrira dans le cadre de la procédure prévue à l'article 19, alinéa 3, du Code judiciaire, lequel permet de saisir le juge « à tout stade de la procédure ».

Il convient dès lors de supprimer la condition, imposée au défendeur, d'introduire une telle demande « avant toute exception » et de préciser, au contraire, que cette demande peut être formulée à tout stade de la procédure, lorsqu'il apparaît au juge ou à la partie défenderesse que la procédure est justifiée par la participation de cette dernière au débat public.

1.3. Selon le commentaire, il convient de tenir compte d'un « élément primordial, à savoir que cette mesure ne doit pas entraver l'accès à la justice. Le montant de la sûreté ordonnée ne pourrait donc être à ce point élevé qu'il aurait pour conséquence de paralyser l'action du demandeur. Ceci est explicitement stipulé dans la disposition en projet ».

Cette volonté est introduite dans le texte de l'avant-projet comme suit :

« Cette mesure est prononcée sans préjudice du droit d'accès à la justice ».

⁶ Sous réserve du « cautionnement réel », visé au 8° de la même disposition.

⁷ Notamment l'article 864 du Code judiciaire.

Il semble préférable, au-delà d'une telle affirmation générale, de préciser expressément que « la sûreté imposée au demandeur ne peut pas avoir pour effet d'entraver son droit d'accès à la justice ».

2.1. L'article 12 de l'avant-projet introduit un article 1385/3 dans le Code judiciaire, prévoyant la possibilité pour la partie défenderesse de requérir le rejet rapide de la demande.

2.2. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, la demande de rejet rapide doit être introduite par « requête motivée » mais peut aussi être formulée oralement à l'audience.

2.3. L'alinéa 2 précise que la requête écrite « est jointe à la demande principale ». Cette précision semble inutile et source de confusions. Il est d'usage de joindre à la demande principale des demandes accessoires susceptibles d'être introduites indépendamment de la demande principale⁸. En l'espèce, la demande de traitement rapide soulevée par la partie défenderesse s'inscrit nécessairement dans le cadre de la procédure initialement introduite par le demandeur. Il n'y a dès lors pas lieu de « la joindre » à cette procédure.

2.4. Il semble par ailleurs excessif de requérir que la requête, si elle n'est pas déposée au greffe, doive lui être envoyée par pli recommandé.

Outre qu'elle devrait pouvoir être déposée par voie électronique via le système e-Deposit, dès lors que le texte prévoit que la demande peut aussi être introduite oralement, il serait plus lisible de se contenter de préciser que « [l]a demande peut être formulée oralement, à l'audience, ou par voie d'une requête écrite adressée au greffe et communiquée à la partie adverse. Elle doit être motivée ».

2.5. L'alinéa 3 énonce que « [l]e caractère manifestement infondé de la demande peut également être soulevé d'office par le juge, à tout stade de la procédure ». Telle que cette disposition est formulée, elle risque, si elle est prise à la lettre, de forcer le juge à préjuger.

Selon le commentaire de la disposition, « le choix a été fait d'autoriser le juge à soulever d'office le rejet rapide d'une demande comme étant manifestement infondée ».

Pour répondre à cette intention, sans exposer le juge à devoir préjuger le caractère « manifestement infondé » de la demande, il conviendrait de rédiger comme suit cet alinéa :

« La possibilité d'un rejet rapide de la demande peut être soulevée d'office par le juge qui invite les parties à s'expliquer sur le caractère éventuellement manifestement infondé de la demande ».

2.6. Au paragraphe 3 en projet, après avoir précisé que la demande de rejet rapide « est traitée toutes affaires cessantes », la disposition énonce encore que « le juge statue comme en référé ».

⁸ Comme une demande en intervention forcée, introduite par citation à l'encontre du tiers cité en intervention.

Selon le commentaire de l'article, le traitement de la demande de rejet rapide « toutes affaires cessantes » signifie « qu'elle sera prise en charge immédiatement, avant toute autre demande dans le cadre de la procédure ».

Il semble plutôt qu'il faille comprendre de cette formule que cette demande devra être traitée par priorité sur les autres demandes dont est saisie la juridiction.

En outre, la section de législation perçoit mal la portée exacte de la précision supplémentaire selon laquelle le juge « statue comme en référé » et les conséquences procédurales qu'il faudrait en déduire.

Le commentaire, qui précise que « ce rejet rapide sera traité selon les formes du référé (« comme en référé »), par le biais donc d'une procédure rapide et efficace », n'apporte aucun éclaircissement sur la procédure qu'il conviendra effectivement de suivre pour traiter cette demande en priorité.

Dès lors que la demande de rejet rapide impose au demandeur d'apporter la preuve que sa demande n'est pas manifestement infondée et que le juge sera amené à statuer au fond, le traitement de cette demande pourra justifier quelques développements et sans doute l'échange de conclusions écrites. D'autant plus que d'autres questions juridiques pourraient être soulevées à l'occasion de ce débat. Le demandeur pourrait notamment soutenir que sa demande n'a pas pour effet d'altérer le débat public ou que le défendeur ne peut pas revendiquer une « participation au débat public ».

Il serait dès lors préférable, pour la sécurité juridique, que l'avant-projet précise expressément le cadre procédural, nécessairement strict pour répondre à l'impératif de traiter rapidement cette question, dans lequel ce débat pourra se tenir, comme le requiert la directive (UE) 2024/1069.

3. L'article 15 de l'avant-projet introduit l'article 1385/5 dans le Code judiciaire, prévoyant l'indemnisation de la victime d'une procédure-bâillon diligentée dans un pays situé en dehors de l'Union européenne.

L'avant-projet n'envisage expressément la question de l'indemnisation de la victime d'une procédure-bâillon que dans les cas où celle-ci aurait été diligentée devant les juridictions d'un pays se situant en-dehors de l'Union européenne, en donnant compétence spéciale aux juridictions belges pour connaître d'une telle demande.

L'avant-projet ne prévoit pas expressément la possibilité pour la partie défenderesse victime d'une procédure-bâillon en Belgique de réclamer l'indemnisation du préjudice subi. Le commentaire de l'article 10 concernant l'obligation de fournir une sûreté y fait toutefois référence lorsqu'il précise, citant le considérant 36 de la directive (UE) 2024/1069, que le montant de la sûreté doit permettre de couvrir « les frais et, si le droit national le prévoit, les dommages et intérêts potentiellement causés au défendeur ».

Il n'apparaît pas nécessaire de prévoir expressément ce droit à l'indemnisation lorsque la procédure-bâillon a été introduite en Belgique dès lors que le droit d'introduire une demande reconventionnelle en dommages et intérêts pour procédure téméraire et vexatoire relève du droit commun⁹ et qu'une procédure qui aura été reconnue comme étant une procédure-bâillon relèvera nécessairement de la catégorie des demandes téméraires et vexatoires.

Il peut en revanche subsister un doute quant à la possibilité d'introduire une telle demande d'indemnisation lorsque la procédure-bâillon aura été intentée devant les juridictions d'un autre État membre de l'Union européenne dès lors que les articles 10 et 15 de la directive (UE) 2024/1069 n'envisagent la question des dommages et intérêts causés au défendeur que « si le droit national le prévoit ».

Certes, l'article 15 de la directive (UE) 2024/1069 invite les États membres à veiller à ce que les juridictions saisies de procédures-bâillon puissent imposer le versement de dommages et intérêts mais cette obligation n'apparaît que comme une alternative à l'obligation d'imposer une sanction (civile) au demandeur, vu le recours à la conjonction de coordination « ou ».

Ignorant l'état du droit interne de chaque État membre quant à la possibilité de condamner le demandeur à des dommages et intérêts pour abus de procédure, il convient de compléter l'article 15 de l'avant-projet pour viser les procédures introduites devant une juridiction d'un pays de l'Union dont le droit national ne permet pas de demander la réparation du dommage causé par une procédure judiciaire abusive.

Articles 16 et 17

Il est proposé de remplacer la disposition en projet par le texte suivant afin d'éviter de reproduire de façon incomplète dans un article du Code de droit international privé des éléments qui relèvent d'une définition donnée par ailleurs dans le Code judiciaire :

« la décision ayant fait droit à la demande est rendue dans le cadre d'une procédure judiciaire abusive altérant le débat public au sens de l'article 1385/1, § 1^{er}, 3^o, du Code judiciaire ».

OBSERVATIONS FINALES

1. Selon le tableau de transposition figurant dans le dossier communiqué au Conseil d'État, l'article 9 de la directive (UE) 2024/1069, « soutien au défendeur dans le cadre des procédures judiciaires », ne nécessite pas de transposition particulière.

L'auteur de l'avant-projet s'en explique comme suit :

« Cette disposition ne fait pas l'objet d'une transposition dans le cadre du présent projet de loi car l'article 17, combiné avec l'article 15 du Code judiciaire permettent déjà que des organisations ou associations qui poursuivent certains objectifs déterminés par ces articles puissent intervenir dans le cadre d'une procédure judiciaire, aux conditions qui sont

⁹ En vertu de l'article 563, alinéa 3, du Code judiciaire, « [l]es demandes reconventionnelles fondées sur le caractère vexatoire ou téméraire d'une demande sont portées devant le juge qui a été saisi de cette demande ».

fixées par l'article 17 de ce Code. Les articles 811 et suivants du Code judiciaire sont par ailleurs applicables ».

2. La question se pose de savoir si ces dispositions du Code judiciaire autorisant l'intervention volontaire d'une partie dans une cause pendante en justice (articles 15 et 811 et suivants du Code judiciaire) et le droit reconnu, sous certaines conditions, à des personnes morales, d'agir en justice en vue de « protéger des droits de l'homme ou des libertés fondamentales reconnus dans la Constitution et dans les instruments internationaux qui lient la Belgique » (article 17, alinéa 2, du Code judiciaire), sont réellement de nature à répondre à ce que la directive préconise, à savoir, permettre aux « associations, organisations, syndicats et autres entités qui ont, conformément aux critères fixés par le droit national, un intérêt légitime à préserver ou à promouvoir les droits des personnes participant au débat public » d'« être en mesure de soutenir le défendeur dans les procédures judiciaires afférentes au débat public qui sont engagées, avec l'accord du défendeur ».

3. Dès lors que le considérant 35 de la directive (UE) 2024/1069 précise que « [c]e soutien devrait permettre de faire en sorte que l'expertise propre à ces entités puisse être apportée dans les procédures, contribuant ainsi à faire déterminer par une juridiction si une procédure est abusive ou si une demande est manifestement infondée. Ce soutien pourrait, par exemple, prendre la forme d'une fourniture d'informations pertinentes pour l'affaire (...) », on comprend que la directive n'envisage pas que la possibilité pour des « tiers » d'intervenir comme parties à la procédure en cours (avec toutes les conséquences procédurales que cela implique) mais également comme « *amicus curiae* ».

L'expression « *amicus curiae* » désigne la personnalité que la juridiction civile peut entendre sans formalités dans le but de rechercher des éléments propres à faciliter son information ¹⁰. L'intervention d'un « *amicus curiae* » est un mécanisme procédural par lequel un tribunal invite ou autorise une personne ou une entité à participer à une instance existante entre des parties afin qu'elle lui fournisse des informations susceptibles d'éclairer son raisonnement ¹¹.

Or, il ressort du texte de l'article 9 de la directive (UE) 2024/1069, qui évoque le rôle d'un tiers pouvant « fournir des informations dans le cadre de cette procédure », et du commentaire du considérant 35, que la directive (UE) 2024/1069 recommande bien l'introduction en droit interne du mécanisme procédural de l'« *amicus curiae* ».

4. La motivation avancée pour justifier le refus de transposer cet aspect de l'article 9 de la directive (UE) 2024/1069 ne convainc donc pas.

*

¹⁰ S. BRAUDO, *Dictionnaire du droit privé*, www.dictionnaire-juridique.com/definition/amicus-curiae.php

¹¹ S. MENETREY, *L'amicus curiae vers un principe de droit international procédural ?*, Dalloz, 2010.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond[‡] en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

ALGEMENE OPMERKING

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft reeds een wetsvoorstel onderzocht tot omzetting van richtlijn (EU) 2024/1069 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 ‘betreffende bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht (‘strategische rechtszaken tegen publieke participatie’). Op 30 juli 2025 heeft zij namelijk advies 77.808/VR uitgebracht over een wetsvoorstel ‘houdende maatregelen ter bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht (‘strategische rechtszaken tegen publieke participatie’ of ‘SLAPP’s’).¹

Het voorstel onderscheidde zich in hoofdzaak van het voorliggende voorontwerp van wet doordat het toepassingsgebied ervan niet alleen de in die richtlijn beoogde burgerlijke aangelegenheden omvatte, maar ook de strafrechtspleging betrof om rekening te houden met aanbeveling CM/Rec(2024)2 d.d. 5 april 2024 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan de lidstaten ‘sur la lutte contre l’utilisation des poursuites stratégiques contre la participation publique (poursuites-bâillons)’.²

Uit de memorie van toelichting blijkt dat het de bedoeling is van de steller van het voorontwerp om de strekking ervan te beperken tot de burgerrechtelijke procedures om zich aldus te richten naar de richtlijn die bij het voorontwerp wordt omgezet, aangezien in die richtlijn niet wordt voorzien in een verruiming van het toepassingsgebied tot de strafrechtelijke procedures en gelet op de onderscheiden aard van beide procedures.

Hoewel aanbeveling CM/Rec(2024)2 van de Raad van Europa de lidstaten ertoe aanzet om zowel op burgerrechtelijk als op strafrechtelijk vlak op te treden, wordt daarin wel een onderscheid gemaakt tussen beide toepassingsgebieden. Dat rechtvaardigt dat de wetgever zich, gelet op de complexiteit van de toepassing van de betreffende materie op strafrechtelijk vlak, in eerste instantie beperkt tot het aannemen van een wet die enkel geldt voor de burgerrechtelijke procedure:

“Conscient que les poursuites-bâillons sont souvent des actions engagées au civil, mais qu’elles peuvent également être engagées en droit administratif ou encore au pénal, et que les mesures administratives ou les sanctions pénales encourues peuvent être

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ *Parl. St.* Kamer 2024-25, nr. 56-0728/1, 3-26.

² Zie advies 77.808/VR, opmerking 2.

particulièrement restrictives et être plus facilement utilisées comme une arme dirigée contre les observateurs critiques de la vie publique, dont les conséquences sont plus lourdes pour la personne concernée et qui ont un effet encore plus dissuasif.”

In advies 77.808/VR somt de afdeling Wetgeving eveneens de moeilijkheden op waarmee de steller van het voorontwerp geconfronteerd zou kunnen worden, mocht hij de richtlijn, die alleen bedoeld is om toegepast te worden op burgerrechtelijke procedures, ook willen omzetten voor wat de strafrechtelijke procedures betreft. Zonder het nut van die verruiming ook maar enigszins in twijfel te trekken, is de afdeling Wetgeving niet van oordeel dat deze onontbeerlijk is opdat de richtlijn uitwerking heeft. Er anders over oordelen zou erop neerkomen te stellen dat de richtlijn zelf geen uitwerking kan hebben.

In aanbeveling (EU) 2022/758 van de Commissie van 27 april 2022 ‘over de wijze waarop journalisten en mensenrechtenverdedigers die betrokken zijn bij publieke participatie kunnen worden beschermd tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures (“strategische rechtszaken tegen publieke participatie”)’ wordt de lidstaten aanbevolen om een aantal wetgevende initiatieven te nemen op strafrechtelijk vlak, zoals ervoor zorgen “dat straffen voor smaad niet buitensporig of onevenredig zijn” (overweging 23 en aanbevelingen 5 tot 7). Hoewel daarin aanbevolen wordt om de bescherming te verruimen tot de strafrechtelijke procedures (punt 20), stelt ze dat niet als een voorwaarde voor de werkzaamheid van richtlijn (EU) 2024/1069.

In overweging 5 van richtlijn (EU) 2024/1069 wordt gewag gemaakt van een resolutie van het Europees Parlement van 11 november 2021 waarin gewezen wordt “op de behoefte aan wetgevingsmaatregelen op het gebied van burgerlijk procesrecht en strafprocesrecht, zoals een mechanisme voor vroegtijdige afwijzing voor misbruik van burgerlijk procesrecht, het recht op volledige vergoeding van de door de verweerder gemaakte kosten en het recht op schadevergoeding”.

In overweging 19 staat evenwel het volgende:

“Deze richtlijn moet van toepassing zijn op alle soorten vorderingen in burgerlijke en handelszaken met grensoverschrijdende gevolgen die in burgerrechtelijke procedures worden aangebracht, ongeacht de aard van het gerecht. Dat omvat voorlopige en bewarende maatregelen, reconventionele vorderingen of procedures voor andere bijzondere soorten voorzieningen in rechte die uit hoofde van andere instrumenten beschikbaar zijn. Wanneer burgerlijke vorderingen worden ingesteld in strafprocedures, moet deze richtlijn van toepassing zijn indien de behandeling van die vorderingen volledig door het burgerlijk procesrecht wordt geregeld. De richtlijn mag echter niet van toepassing zijn indien de behandeling van dergelijke vorderingen geheel of gedeeltelijk door het strafprocesrecht wordt geregeld.”

In overweging 20 staat voorts dat “[d]eze richtlijn (...) niet van toepassing [mag] zijn op strafzaken of arbitrage”.

In artikel 2 van richtlijn (EU) 2024/1069 wordt het toepassingsgebied ervan als volgt omschreven:

“Deze richtlijn is van toepassing op burgerlijke of handelszaken met grensoverschrijdende gevolgen die in burgerrechtelijke procedures aanhangig worden

gemaakt, met inbegrip van procedures voor voorlopige en bewarende maatregelen en reconventionele vorderingen waarvan in burgerrechtelijke procedures kennis wordt genomen, ongeacht de aard van het gerecht. Zij heeft met name geen betrekking op fiscale zaken, douanezaken en bestuursrechtelijke zaken, noch op de aansprakelijkheid van de staat voor handelingen of omissies bij de uitoefening van het overheidsgezag (*acta iure imperii*). Deze richtlijn is niet van toepassing op strafzaken of arbitrage en laat het strafprocesrecht onverlet.”

Gelet op hetgeen voorafgaat, levert de vaststelling dat de strekking van het voorontwerp beperkt is tot de burgerrechtelijke procedures geen moeilijkheden op.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikelen 4 en 5

Ontworpen artikelen 780bis en 1022 van het Gerechtelijk Wetboek

1. In tegenstelling tot hetgeen het huidige artikel 780bis van het Gerechtelijk Wetboek laat uitschijnen, wordt door de rechtsleer en de rechtspraak aanvaard dat die bepaling zowel het onrechtmatig gebruik van de procedure in het kader van een hangend rechtsgeding betreft, als de onrechtmatige inleiding van een procedure.³ De geldboete waarin die bepaling voorziet kan dus worden opgelegd voor SLAPP's (onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen participatie in het publieke debat).

2. Om te zorgen voor een doeltreffendere bestraffing van die SLAPP's, wordt in het voorontwerp voorzien in een aanzienlijke verhoging van het maximumbedrag van de burgerlijke geldboete door dit op te trekken naar 25.000 euro in plaats van de huidige 2.500 euro.

Ter rechtvaardiging van die verhoging wordt in de bespreking van het artikel het volgende gesteld:

“Het bedrag van de sanctie is hoger gelet op de bijzondere aard van het misbruik van procesrecht gericht tegen het publiek debat, dat nu uitdrukkelijk onder het toepassingsgebied van dit artikel valt.”

Hoewel die verhoging bedoeld is om in het bijzonder tegemoet te komen aan de nood aan “doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties” wat de SLAPP's betreft,⁴ kan die zeer aanzienlijke verhoging van het maximumbedrag in de toekomst toegepast worden op alle gevallen van rechtspleging of procedureel gedrag die als onrechtmatig worden erkend, terwijl de steller van het voorontwerp niet uitlegt waarom het nodig zou zijn een dergelijke verhoging van de

³ MENETREY S. en TATON X. (eds.), *Droit du procès civil*, Deel 1, Anthémis, nr. 268, 186-187; Cass. 4 maart 2010, AR C.08.0324.N en Cass. 28 juni 2013, AR C.12.0502.N, juportal.be.

⁴ In de bespreking van het artikel staat het volgende: “Het bedrag van de sanctie is hoger gelet op de bijzondere aard van het misbruik van procesrecht gericht tegen het publiek debat, dat nu uitdrukkelijk onder het toepassingsgebied van dit artikel valt. [E]en dergelijk misbruik [heeft immers] bijzonder schadelijke gevolgen (...) voor de fundamentele rechten en vrijheden die de vrijheid van meningsuiting, de persvrijheid en het recht op informatie uitmaken en die de kern vormen van een democratische samenleving.”

burgerlijke geldboete die de rechter mag opleggen krachtens artikel 780*bis* van het Gerechtelijk Wetboek, te veralgemenen.

3. Voor de omzetting van artikel 14 van richtlijn (EU) 2024/1069, dat bepaalt dat moet worden voorzien in de mogelijkheid van een volledige terugbetaling van de kosten voor vertegenwoordiging in rechte gemaakt door de partijen die het slachtoffer zijn van SLAPP's, tenzij die kosten "buitensporig" zijn, wijzigt het voorontwerp tegelijkertijd de regeling inzake de rechtsplegingsvergoeding zoals vastgelegd in artikel 1022, zesde lid, van het Gerechtelijk Wetboek. In plaats van een strikt forfaitair bedrag, wordt thans voorzien in de mogelijkheid van een rechtsplegingsvergoeding die overeenstemt met de werkelijke kosten voor vertegenwoordiging in rechte.

Ook hier reikt de voorgestelde wijziging verder dan de SLAPP's, aangezien er verwezen wordt naar onrechtmatige procedures of onrechtmatige procedurele gedragingen als bedoeld in artikel 780*bis* van het Gerechtelijk Wetboek.

Die verruiming is volgens de steller van het voorontwerp gerechtvaardigd aangezien ze ertoe strekt elke discriminatie te vermijden tussen partijen die het slachtoffer zijn van onrechtmatige procedures, ongeacht het soort geschil.

4. Die verantwoording gaat op voor zover het de bedoeling is te zorgen voor een veralgemening van de integrale vergoeding van de procedurele schade die geleden is door een partij die het slachtoffer geworden is van een onrechtmatige procedure, zonder dat het daarbij van enig belang is een onderscheid te maken tussen de redenen voor het onrechtmatig karakter van de procedure.

Ze lijkt daarentegen niet op te gaan voor de veralgemening van de verhoging in het genoemde artikel 780*bis*, van het maximumbedrag van de burgerlijke geldboete, die volgens de steller van het ontwerp enkel ingegeven is door de noodzaak om te voorzien in een burgerlijke geldboete die doorgestort wordt aan de Schatkist, voor misbruik van procesrecht dat "bijzonder schadelijke gevolgen heeft voor de fundamentele rechten en vrijheden die de vrijheid van meningsuiting, de persvrijheid en het recht op informatie uitmaken en die de kern vormen van een democratische samenleving". Net die aantasting van de democratische samenleving rechtvaardigt dat er voorzien wordt in een aanzienlijke geldboete ten gunste van de Staat.⁵ Dat bijzonder aspect zou de steller van het voorontwerp ertoe moeten aanzetten om die verhoging van het maximumbedrag van de burgerlijke geldboete wegens misbruik van procesrecht te beperken tot de gevallen van misbruik die gericht zijn tegen het publiek debat.

⁵ Dat is tevens de reden waarom in de bespreking van het artikel met betrekking tot de vaststelling van het bedrag van de zekerheid die gesteld moet worden overeenkomstig het ontworpen artikel 1385/2 van het Gerechtelijk Wetboek, staat dat de rechter rekening zal moeten houden met de kosten voor vertegenwoordiging in rechte van de verweerder en de eventuele schadevergoedingen die hem verschuldigd zouden kunnen zijn, maar niet met het bedrag van de eventuele burgerlijke geldboete die aan de eiser zou kunnen worden opgelegd.

Tenzij er een gegronde reden opgegeven kan worden voor de veralgemening van de verhoging van de burgerlijke geldboete, dient het dispositief aldus herzien te worden dat de strekking ervan beperkt wordt tot de gevallen van misbruik van procesrecht die gericht zijn tegen het publiek debat.

Artikelen 6 tot 15

Ontworpen artikelen 1385/1 tot 1385/5 van het Gerechtelijk Wetboek

1.1. Bij artikel 10 van het voorontwerp wordt artikel 1385/2 ingevoegd in het Gerechtelijk Wetboek, waarbij de rechter de mogelijkheid geboden wordt om de eiser te bevelen “een passende borgsom in consignatie te geven”.

Die bepaling zet artikel 10 om van richtlijn (EU) 2024/1069.

In paragraaf 1 van het nieuwe artikel 1385/2 wordt bepaald dat wanneer tegen een natuurlijke persoon of een rechtspersoon een vordering wordt ingesteld vanwege zijn betrokkenheid bij het publiek debat, de rechter de eiser ambtshalve “de verplichting kan opleggen een passende borgsom in consignatie te geven, of een gelijkwaardige garantie, voor de eventuele schadeloosstelling van alle door de verweerder geleden schade”. Het begrip borgsom wordt gebezigd in de volledige tekst van de ontworpen bepaling.

De afdeling Wetgeving vraagt zich af of de bewoordingen “[een] borgsom in consignatie te geven” wel passend zijn, daar de borgsom in het interne recht in beginsel een “persoonlijke zekerheid” is (artikel 9.1.2, 2°, van het Burgerlijk Wetboek),⁶ te meer daar in de bespreking van het artikel staat dat “[h]et (...) in beginsel (zal) gaan om een in consignatie gegeven som”.

Aangezien in de ontworpen tekst wordt bepaald dat de borgsom vervangen kan worden door een passende gelijkwaardige garantie en gelet op de bewoordingen van richtlijn (EU) 2024/1069, lijkt het eenvoudiger en logischer te bepalen dat de eiser verplicht is een “zekerheid” te stellen, waarvan de rechter de aard en de omvang dient te bepalen.

1.2. In de ontworpen tekst staat dat de verplichting voor de eiser om die zekerheid te stellen door de rechter ambtshalve kan worden opgelegd of door de verweerder kan worden gevorderd “vóór enige exceptie”.

In burgerrechtelijke procedures verwijst de term “exceptie” in principe enkel naar de dilatoire of peremptoire proceduremiddelen. Wanneer het de bedoeling is van de wetgever om de verweerder te verplichten om van bij de aanvang van de rechtspleging een middel aan te voeren, ongeacht of het daarbij gaat om procedurele excepties, middelen van niet-ontvankelijkheid of om een verweer ten gronde, bepaalt hij dat dat middel aangevoerd moet worden “voor enig ander

⁶ Onder voorbehoud van de “zakelijke borgtocht”, bedoeld in punt 8° van diezelfde bepaling.

middel”,⁷ vermits het niet noodzakelijk zo is dat er een “exceptie” is die de verweerder kan opwerpen.

Fundamenteler nog is het de afdeling Wetgeving niet helemaal duidelijk waarom die vordering, wanneer ze uitgaat van de verweerder, noodgedwongen van bij de aanvang van de debatten moet worden geformuleerd, met dien verstande dat ze voor enig ander middel (of enige andere exceptie) dient te worden geformuleerd, terwijl voorts in de ontworpen tekst, die stelt dat de rechter de eiser ambtshalve kan verplichten om een zekerheid te stellen, niet gepreciseerd wordt op welk ogenblik in de rechtspleging de rechter die beslissing dient te nemen, maar bepaalt dat de processuele afhandeling van die kwestie past in het kader van de rechtspleging bedoeld in artikel 19, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek, luidens hetwelk de rechter “in elke stand van de rechtspleging” geadiëerd kan worden.

De voorwaarde die wordt opgelegd aan de verweerder om een dergelijke vordering in te stellen “vóór enige exceptie” dient derhalve geschrapt te worden. Er dient daarentegen te worden bepaald dat die vordering kan worden geformuleerd in elke stand van de rechtspleging, wanneer de rechter of de verweerder van mening is dat de rechtspleging gerechtvaardigd is door de deelname van die verweerder aan het publieke debat.

1.3. In de bespreking staat dat er rekening dient te worden gehouden met “een essentieel element, i.e. dat die maatregel de toegang tot de rechter niet mag belemmeren. Het bedrag van de gelaste zekerheid zou dan ook niet dermate hoog mogen zijn dat het tot gevolg zou hebben dat de vordering van de eiser wordt belemmerd. Dit wordt expliciet bepaald in de ontworpen bepaling.”

Die bedoeling wordt in de tekst van het voorontwerp verwoord als volgt:

“Deze maatregel wordt uitgesproken onverminderd het recht op toegang tot de rechter.”

In plaats van een dermate algemene stelling, lijkt het beter om uitdrukkelijk te bepalen dat “de zekerheid die de eiser dient te stellen niet tot gevolg mag hebben dat zijn recht op toegang tot de rechter wordt belemmerd”.

2.1. Artikel 12 van het voorontwerp voegt in het Gerechtelijk Wetboek een artikel 1385/3 in dat bepaalt dat de verwerende partij kan verzoeken om de vroegtijdige afwijzing van de vordering.

2.2. Luidens de ontworpen paragraaf 1, eerste lid, moet het verzoek tot vroegtijdige afwijzing bij “een met redenen omkleed verzoekschrift” ingediend worden maar kan het ook mondeling geformuleerd worden op de zitting.

2.3. Het tweede lid vermeldt dat het schriftelijk verzoekschrift “bij de hoofdvordering gevoegd [wordt]”. Die vermelding lijkt overbodig en schept verwarring. Het is gebruikelijk om bij de hoofdvordering bijkomende vorderingen te voegen die los van de hoofdvordering ingesteld

⁷ Inzonderheid artikel 864 van het Gerechtelijk Wetboek.

kunnen worden.⁸ *In casu* sluit het verzoek van de verwerende partij tot snelle behandeling uiteraard aan bij de procedure die aanvankelijk door de eiser is ingesteld. Er is dan ook geen reden om het bij die procedure “te voegen”.

2.4. Het lijkt bovendien overdreven te eisen dat, indien het verzoekschrift niet ter griffie neergelegd wordt, het per aangetekende zending naar de griffie moet worden verstuurd.

Naast het feit dat het verzoek op elektronische wijze via het e-Depositsysteem ingediend zou moeten kunnen worden, zou het, aangezien de tekst bepaalt dat het ook mondeling gedaan kan worden, duidelijker zijn indien enkel bepaald wordt “dat het verzoek mondeling gedaan kan worden op de zitting of via een schriftelijk verzoek dat wordt verstuurd naar de griffie en ter kennis gegeven wordt van de verwerende partij. Het verzoek moet met redenen omkleed zijn.”

2.5. In het derde lid staat dat “[d]e kennelijk ongegronde aard van de vordering (...) ook ambtshalve door de rechter [kan] worden ingeroepen in elk stadium van de procedure”. Zoals die bepaling thans gesteld is, bestaat het risico dat zij, indien zij letterlijk genomen wordt, de rechter ertoe dwingt een voorbarig oordeel te vellen.

Volgens de bespreking van de bepaling “werd ervoor gekozen de rechter toe te staan de vroegtijdige afwijzing van een vordering wegens kennelijke ongegrondheid ambtshalve in te roepen”.

Teneinde te beantwoorden aan die bedoeling, zonder dat de rechter het risico loopt voorbarig een oordeel te moeten vellen over de “kennelijke ongegrondheid” van de vordering, zou dat lid als volgt gesteld moeten worden:

“De rechter kan ambtshalve de mogelijkheid van een vroegtijdige afwijzing van de vordering opwerpen; hij verzoekt de partijen in dat geval om hun standpunt uiteen te zetten in verband met de mogelijke kennelijke ongegrondheid van de vordering.”

2.6. De ontworpen paragraaf 3 bepaalt dat het verzoek tot vroegtijdige afwijzing “met voorrang boven alle andere zaken behandeld [wordt]” en voorts dat “[d]e rechter uitspraak [doet] zoals in kortgeding”.

In de bespreking van het artikel staat dat het feit dat het verzoek tot vroegtijdige afwijzing “met voorrang boven alle andere zaken zal worden behandeld” betekent “dat deze onmiddellijk in behandeling wordt genomen, vóór alle andere verzoeken in het kader van de procedure”.

De gebruikte formulering lijkt veeleer aldus begrepen te moeten worden dat dit verzoek met voorrang behandeld moet worden vóór alle andere vorderingen die bij het rechtscollege ingesteld zijn.

⁸ Zoals een vordering tot gedwongen tussenkomst, die bij dagvaarding ingesteld wordt tegen de derde die tot tussenkomst gedagvaard wordt.

Voorts is het de afdeling Wetgeving niet duidelijk wat de precieze draagwijdte is van de extra precisering dat de rechter “uitspraak doet zoals in kortgeding” en welke procedurele gevolgen daaruit afgeleid zouden moeten worden.

De vermelding in de bespreking dat “deze vroegtijdige afwijzing [zal] worden behandeld volgens de regels van het kortgeding (“zoals in kortgeding”), hetzij door een snelle en efficiënte procedure” verduidelijkt in geen enkel opzicht welke procedure daadwerkelijk gevolgd zal moeten worden om dat verzoek met voorrang te behandelen.

Aangezien het verzoek tot vroegtijdige afwijzing de eiser verplicht te bewijzen dat zijn vordering niet kennelijk ongegrond is en dat de rechter over de grond van de zaak uitspraak zal moeten doen, zal de behandeling van dat verzoek enkele uiteenzettingen vergen en allicht de uitwisseling van schriftelijke conclusies. Te meer daar in dat debat andere juridische kwesties aan de orde zouden kunnen komen. De eiser zou onder meer kunnen aanvoeren dat zijn vordering geen invloed heeft op het publieke debat, of dat de verweerder geen aanspraak kan maken op “deelname aan het publieke debat”.

Ter wille van de rechtszekerheid verdient het dan ook aanbeveling dat in het voorontwerp uitdrukkelijk wordt bepaald binnen welk procedureel kader, een kader dat noodzakelijkerwijs strikt moet zijn om te voldoen aan het vereiste van een snelle behandeling van die kwestie, dat debat gevoerd zal kunnen worden, zoals vereist door richtlijn (EU) 2024/1069.

3. Artikel 15 van het voorontwerp voegt in het Gerechtelijk Wetboek artikel 1385/5 in dat voorziet in de schadeloosstelling van het slachtoffer van een SLAPP aangespannen in een land buiten de Europese Unie.

Het voorontwerp voorziet enkel uitdrukkelijk in de schadeloosstelling van een slachtoffer van een SLAPP wanneer die aangespannen is voor een rechtscollege van een land buiten de Europese Unie en verleent daarbij bijzondere bevoegdheid aan de Belgische rechtscolleges om over een dergelijke vordering te oordelen.

Het voorontwerp bepaalt niet uitdrukkelijk dat een verwerende partij die het slachtoffer is van een SLAPP in België schadeloosstelling kan vorderen voor de geleden schade. In de bespreking van artikel 10, dat betrekking heeft op de verplichting om een zekerheid te stellen, wordt daar evenwel naar verwezen, daar waar overweging 36 van richtlijn (EU) 2024/1069 wordt aangehaald en te lezen staat dat het bedrag van de zekerheid het mogelijk moet maken om “de kosten alsmede, indien nationaal recht daarin voorziet, de voor de verweerde [sic] berokkende potentiële schade” te dekken.

Het lijkt niet nodig om uitdrukkelijk in dat recht op schadeloosstelling te voorzien wanneer de SLAPP in België ingesteld is, aangezien het recht om een tegenvordering tot schadevergoeding wegens tergend en roekeloos geding in te stellen onder het gemeen recht valt⁹

⁹ Krachtens artikel 563, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek “[worden t]egenvorderingen gegrond op het tergend of roekeloos karakter van een vordering, (...) voor de rechter [gebracht] voor wie deze vordering aanhangig is”.

en een procedure die als een SLAPP erkend wordt per definitie onder de categorie van de tergende en roekeloze vorderingen valt.

Er kan evenwel twijfel blijven bestaan over de mogelijkheid om een dergelijke vordering tot schadeloosstelling in te stellen wanneer de SLAPP ingesteld is bij een rechtscollège van een andere lidstaat van de Europese Unie, aangezien de artikelen 10 en 15 van richtlijn (EU) 2024/1069 het enkel hebben over schadeloosstelling van de verweerder “indien nationaal recht daarin voorziet”.

Artikel 15 van richtlijn (EU) 2024/1069 verzoekt de lidstaten weliswaar ervoor te zorgen dat de rechtscollèges waarvoor SLAPP's gevoerd worden, de betaling van een schadevergoeding kunnen opleggen, maar die verplichting lijkt maar een alternatief te zijn voor de verplichting om de eiser een (burgerrechtelijke) sanctie op te leggen, aangezien het nevenschikkend voegwoord “of” gebruikt wordt.

Aangezien niet geweten is wat de huidige stand is van het intern recht van elke lidstaat wat betreft de mogelijkheid om de eiser wegens misbruik van procesrecht tot een schadevergoeding te veroordelen, dient artikel 15 van het voorontwerp aldus aangevuld te worden dat het de procedures vermeldt die ingesteld worden bij een rechtscollège van een land van de Unie waarvan het nationaal recht het niet mogelijk maakt om het herstel te vorderen van de schade ingevolge misbruik van de gerechtelijke procedure.

Artikelen 16 en 17

Voorgesteld wordt om de ontworpen bepaling te vervangen door de volgende tekst teneinde te voorkomen dat in een artikel van het Wetboek van internationaal privaatrecht op onvolledige wijze elementen opgenomen worden van een definitie die voor het overige in het Gerechtelijk Wetboek gegeven wordt:

“de beslissing waarbij de vordering is ingewilligd, gewezen is in het kader van misbruik van procesrecht gericht tegen het publiek debat in de zin van artikel 1385/1, § 1, 3°, van het Gerechtelijk Wetboek”.

SLOTOPMERKINGEN

1. Volgens de omzettingstabel die zich in het dossier bevindt dat aan de Raad van State bezorgd is, heeft artikel 9 van richtlijn (EU) 2024/1069 “Ondersteuning voor de verweerder in gerechtelijke procedures” geen bijzondere omzetting.

De steller van het voorontwerp verstrekt daarover de volgende uitleg:

“Die bepaling wordt niet omgezet in het kader van dit wetsontwerp, aangezien artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek, in combinatie met artikel 15, organisaties of verenigingen die bepaalde, bij die artikelen vastgestelde doelstellingen nastreven, reeds de mogelijkheid biedt om tussen te komen in het kader van een gerechtelijke procedure, zulks onder de voorwaarden die zijn bepaald in artikel 17 van dat Wetboek. De artikelen 811 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek zijn overigens van toepassing.”

2. De vraag rijst of die bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek waarbij de vrijwillige tussenkomst van een partij in een hangend rechtsgeding toegestaan wordt (artikelen 15 en 811 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek) en het recht dat, onder bepaalde voorwaarden, aan rechtspersonen toegekend wordt om in rechte op te treden met het oog op “de bescherming (...) van de rechten van de mens of fundamentele vrijheden zoals zij zijn erkend in de Grondwet en in de internationale instrumenten die België binden” (artikel 17, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek) werkelijk kunnen tegemoetkomen aan hetgeen de richtlijn voorstaat, namelijk het voor “verenigingen, organisaties, vakbonden en andere entiteiten die er overeenkomstig de in hun nationaal recht vastgestelde criteria een rechtmatig belang bij hebben de rechten van bij publieke participatie betrokken personen te beschermen of te bevorderen” mogelijk maken om “de verweerder — met zijn of haar toestemming — te kunnen ondersteunen bij gerechtelijke procedures die aanhangig zijn gemaakt in verband met publieke participatie”.

3. Aangezien in overweging 35 van richtlijn (EU) 2024/1069 het volgende staat: “Die ondersteuning moet ervoor zorgen dat die entiteiten bij dergelijke procedures hun specifieke deskundigheid kunnen inbrengen, waardoor zij bijdragen aan de beoordeling door het gerecht of in een zaak sprake is van misbruik van procesrecht of dat een vordering kennelijk ongegrond is. Dergelijke ondersteuning kan bijvoorbeeld inhouden dat er voor de zaak nuttige informatie wordt verstrekt (...)”, wordt aangenomen dat de richtlijn voorziet in de mogelijkheid dat “derden” niet enkel als partijen bij het hangend rechtsgeding (met alle procedurele gevolgen van dien), maar ook als “*amicus curiae*” kunnen optreden.

De uitdrukking “*amicus curiae*” verwijst naar de persoon die het burgerlijk gerecht zonder formaliteiten kan horen om te zoeken naar elementen die zijn informatiegaring kunnen vergemakkelijken.¹⁰ De tussenkomst van een “*amicus curiae*” is een procedureel mechanisme waarbij een rechtbank een persoon of een entiteit verzoekt of toestemming geeft om op te treden tijdens een rechtsgeding dat tussen partijen hangende is teneinde aan de rechtbank informatie te verstrekken die haar kan helpen bij haar redenering.¹¹

Uit de tekst van artikel 9 van richtlijn (EU) 2024/1069 dat de rol schetst van een derde die “informatie [kan] verstrekken in die gerechtelijke procedures” en uit de bespreking van overweging 35 blijkt evenwel dat richtlijn (EU) 2024/1069 wel degelijk aanbeveelt om het procedureel mechanisme van de “*amicus curiae*” in te voeren in het intern recht.

¹⁰ BRAUDO S., *Dictionnaire du droit privé*, www.dictionnaire-juridique.com/definition/amicus-curiae.php

¹¹ MENETREY S., *L'amicus curiae vers un principe de droit international procédural?*, Dalloz, 2010.

4. De motivering die aangevoerd wordt ter rechtvaardiging van de weigering om dat aspect van artikel 9 van richtlijn (EU) 2024/1069 om te zetten, overtuigt dus niet.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER FACCO

Patrick RONVAUX