

**ASSEMBLEA PARLAMENTARE  
DEL CONSIGLIO D'EUROPA**

Raccomandazione n. 2267 (2024)

Il contrasto alle SLAPP: un imperativo per una società democratica

*Comunicata alla Presidenza il 19 febbraio 2024*



## Recommendation 2267 (2024)<sup>1</sup>

Provisional version

# Countering SLAPPS: an imperative for a democratic society

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly, referring to its [Resolution 2531 \(2024\)](#) “Countering SLAPPS: an imperative for a democratic society”, recalls that under Article 10 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) member States not only must refrain from interfering with the right to freedom of expression, but they also have a positive obligation to ensure a safe and favourable environment for participation in public debate by everyone, without fear, even when their opinions run counter to those defended by official authorities or significant parts of the public.
2. Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors calls on member States to “exercise vigilance to ensure that legislation and sanctions are not applied in a discriminatory or arbitrary fashion against journalists and other media actors. They should also take the necessary legislative and/or other measures to prevent the frivolous, vexatious or malicious use of the law and legal process to intimidate and silence journalists and other media actors”.
3. Similarly, Recommendation CM/Rec(2018)2 of the Committee of Ministers on the roles and responsibilities of internet intermediaries calls on member States to consider adopting “appropriate legislation to prevent strategic lawsuits against public participation (SLAPP) or abusive and vexatious litigation against users, content providers and intermediaries which is intended to curtail the right to freedom of expression”.
4. However, SLAPPS are prospering in the jurisdictions of too many Council of Europe member States because of the lack of adequate procedural mechanisms to prevent, remedy and sanction abusive lawsuits which hinder the right to freedom of expression and public participation.
5. The Assembly is concerned by this phenomenon and warmly welcomes the initiative taken by the Committee of Ministers to entrust its Steering Committee on Media and Information Society (CDMSI) to draw up a draft recommendation of the Committee of Ministers to member States on countering the use of SLAPPS.
6. The Assembly commends the work accomplished by the CDMSI and its Committee of Experts on Strategic Lawsuits against Public Participation (MSI-SLP), to which the Assembly’s rapporteur on this issue also contributed.
7. Therefore, the Assembly recommends that the Committee of Ministers:
  - 7.1. adopts a bold recommendation on countering the use of SLAPPS following CDMSI proposals;
  - 7.2. encourages and monitors the prompt and effective implementation by the member States of the guidelines set forth by the recommendation, including the wide range of safeguards mechanisms and remedies therein.

---

1. *Assembly debate* on 25 January 2024 (6th sitting) (see [Doc. 15869](#), report of the Committee on Culture, Science, Education and Media, rapporteur: Mr Stefan Schennach; and [Doc. 15879](#), opinion of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Davor Ivo Stier). *Text adopted by the Assembly* on 25 January 2024 (6th sitting).





## Recommandation 2267 (2024)<sup>1</sup>

Version provisoire

# La lutte contre les SLAPP: un impératif pour une société démocratique

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire, se référant à sa [Résolution 2531 \(2024\)](#) «La lutte contre les SLAPP: un impératif pour une société démocratique», rappelle qu'en vertu de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), les États membres doivent non seulement s'abstenir de toute atteinte au droit à la liberté d'expression, mais qu'ils ont également l'obligation positive de garantir un environnement sûr et favorable à la participation de tout un chacun au débat public, sans crainte, même lorsque les opinions vont à l'encontre de celles qui sont défendues par les autorités officielles ou par une grande partie de l'opinion publique.
2. La Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs de médias appelle les États membres à «faire preuve de vigilance pour garantir que la législation et les sanctions ne s'appliquent pas de manière discriminatoire ou arbitraire à l'encontre des journalistes et d'autres acteurs des médias. Ils devraient également 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 de les intimider ou de les faire taire».
3. De façon similaire, la Recommandation CM/Rec(2018)2 du Comité des Ministres sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'Internet appelle les États membres à «envisager d'adopter une législation appropriée pour prévenir les contentieux stratégiques contre la participation du public (SLAPP) ou les litiges abusifs et vexatoires utilisés dans le but de restreindre le droit à la liberté d'expression des utilisateurs, des fournisseurs de contenus et des intermédiaires».
4. Cependant, les poursuites-bâillons restent fréquentes dans les juridictions de trop nombreux États membres du Conseil de l'Europe en raison de l'absence de mécanismes procéduraux adéquats pour prévenir, réparer et sanctionner les poursuites abusives qui entravent le droit à la liberté d'expression et la participation publique.
5. L'Assemblée est préoccupée par ce phénomène et se félicite vivement de l'initiative prise par le Comité des Ministres de charger son Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI) d'élaborer un projet de recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre l'utilisation des poursuites-bâillons.
6. L'Assemblée salue le travail accompli par le CDMSI et son Comité d'experts sur les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique (MSI-SLP), auquel le rapporteur de l'Assemblée sur cette question a également contribué.

---

1. *Discussion par l'Assemblée le 25 janvier 2024 (6<sup>e</sup> séance)* (voir [Doc. 15869](#), rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteur: M. Stefan Schennach; et [Doc. 15879](#), avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Davor Ivo Stier). *Texte adopté par l'Assemblée le 25 janvier 2024 (6<sup>e</sup> séance)*.



7. Par conséquent, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:
  - 7.1. d'adopter une recommandation audacieuse sur la lutte contre l'utilisation de poursuites-bâillons conformément aux propositions du CDMSI;
  - 7.2. d'encourager et de surveiller la mise en œuvre rapide et effective par les États membres des lignes directrices énoncées dans la recommandation, y compris le large éventail de mécanismes de sauvegarde et de recours qu'elle comprend.



## Raccomandazione 2267 (2024)<sup>1</sup>

# Il contrasto alle SLAPP: un imperativo per una società democratica

### Assemblea parlamentare

1. L'Assemblea parlamentare, facendo riferimento alla Risoluzione 2531 (2023) "Il contrasto alle SLAPP: un imperativo per una società democratica", ricorda che, ai sensi dell'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 5), gli Stati membri non solo devono astenersi dall'interferire con il diritto alla libertà di espressione, ma hanno anche l'obbligo positivo di garantire un ambiente sicuro e favorevole alla partecipazione al dibattito pubblico da parte di tutti, senza timori, anche quando le opinioni espresse sono in contrasto con quelle sostenute dalle autorità ufficiali o da parti significative dell'opinione pubblica.

2. La Raccomandazione CM/Rec(2016)4 del Comitato dei Ministri sulla protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti e degli altri operatori dei media invita gli Stati membri a "esercitare vigilanza per garantire che la legislazione e le sanzioni non siano applicate in modo discriminatorio o arbitrario contro i giornalisti e gli altri operatori dei media. Devono inoltre adottare le necessarie misure legislative e/o di altro tipo per prevenire l'uso pretestuoso, vessatorio o abusivo della legge e del procedimento legale per intimidire e mettere a tacere i giornalisti e gli altri operatori dei media".

3. Analogamente, la Raccomandazione CM/Rec(2018)2 del Comitato dei Ministri sui ruoli e le responsabilità degli intermediari di Internet invita gli Stati membri a prendere in considerazione l'adozione di "una legislazione appropriata per prevenire le azioni legali strategiche contro la partecipazione pubblica (SLAPP) o le liti temerarie e vessatorie utilizzate contro gli utenti, i fornitori di contenuti e gli intermediari con lo scopo di limitare il diritto alla libertà di espressione."

4. Ciononostante, le SLAPP prosperano nelle giurisdizioni di troppi Stati membri del Consiglio d'Europa a causa della mancanza di adeguati meccanismi procedurali per prevenire, rimediare e sanzionare le azioni legali abusive che ostacolano il diritto alla libertà di espressione e alla partecipazione pubblica.

5. L'Assemblea è preoccupata per questo fenomeno e accoglie con grande favore l'iniziativa assunta dal Comitato dei Ministri di affidare al suo Comitato Direttivo sui Media e la Società dell'Informazione (CDMSI) l'elaborazione di un progetto di raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati membri per contrastare l'uso delle SLAPP.

6. L'Assemblea plaude al lavoro svolto dal CDMSI e dal suo Comitato di esperti sulle azioni legali strategiche contro la partecipazione pubblica (MSI-SLP), al quale ha contribuito anche il relatore dell'Assemblea su questo tema.

7. Pertanto, l'Assemblea raccomanda al Comitato dei Ministri di:

7.1 adottare una ferma raccomandazione sul contrasto all'uso delle SLAPP dando seguito alle proposte del CDMSI;

---

<sup>1</sup> Discussione in Assemblea il 25 gennaio 2024 (6a seduta) (cfr. Doc. 15869, Commissione cultura, scienza, istruzione e media, relatore Stefan Schennach). Testo adottato dall'Assemblea il 25 gennaio 2024 (6a seduta).

7.2 incoraggiare e sorvegliare la pronta ed efficace attuazione da parte degli Stati membri delle linee guida stabilite dalla raccomandazione, compresa l'ampia gamma di meccanismi di salvaguardia e di mezzi di ricorso previsti.