

Documents d'information

SG/Inf(2020)19

7 juillet 2020

L'impact de la crise sanitaire sur la liberté d'expression et la liberté des médias

Introduction

« Un débat public libre et pluraliste est une condition essentielle de la démocratie et nous devons prendre des mesures fermes pour renverser la récente tendance à la détérioration de la liberté d'expression en Europe ».

Cette déclaration du Comité des Ministres à sa 129^e session à Helsinki le 17 mai 2019 appelle une action coordonnée du Conseil de l'Europe et de ses États membres dans divers domaines touchant à la liberté d'expression, parmi lesquels la sécurité des journalistes, le discours de haine et la gouvernance numérique.

Pour permettre au Comité des Ministres de suivre et d'orienter les évolutions en la matière, la Secrétaire Générale présentera régulièrement des rapports qui s'appuieront sur les travaux pertinents du Conseil de l'Europe et notamment sur l'activité de la Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes.

Le Conseil de l'Europe mène actuellement des actions normatives concrètes dans le domaine de la liberté d'expression, ainsi que des opérations de suivi et des activités de coopération ciblées. Fin juin, par exemple, une version actualisée de la formation en ligne sur la liberté d'expression a été mise à disposition¹.

Cela dit, la crise sanitaire a eu d'importantes répercussions sur la liberté d'expression, créant des difficultés supplémentaires. Il est vite devenu évident que la réussite des mesures visant à contenir la propagation du virus dépendait en grande partie de l'accès à des informations précises, fiables, diverses et à jour, celles-ci étant et restant indispensables pour comprendre la situation et prendre des décisions éclairées, limiter les rumeurs, réduire les effets de la désinformation et favoriser la solidarité ainsi que la confiance dans les mesures prises en réaction à la crise. À l'inverse, les restrictions au libre accès à l'information, loin d'apaiser les craintes du public, risquent plutôt de nuire à l'efficacité de ces mesures.

Ce rapport vise à mettre en lumière les domaines dans lesquels la liberté d'expression peut être mise à mal dans le contexte actuel et à rappeler les normes applicables ainsi que les moyens dont disposent les États membres et le Conseil de l'Europe pour relever les défis qui se présentent à eux.

1. Étendue des restrictions à la liberté d'expression et d'information

En s'appuyant sur les principes de la liberté d'expression et d'information consacrés par l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour ») et d'autres normes, les États membres du Conseil de l'Europe ont en principe toute la capacité de s'assurer que les mesures qu'ils prennent en réponse à la crise respectent leur obligation de protéger la liberté d'expression et son corollaire, la liberté des médias.

Dès lors, il n'est pas surprenant de constater que les dérogations aux obligations de la Convention que certains États membres ont choisi d'introduire compte tenu de la gravité et de l'ampleur de la pandémie² ne concernaient pas spécifiquement la liberté d'expression et d'information.

Il est important de rappeler à cet égard que même dans les situations d'urgence, les restrictions à la liberté d'expression doivent être interprétées de façon restrictive pour ne pas entraver indûment la

¹ <https://www.coe.int/fr/web/freedom-expression/-/updated-course-on-freedom-of-expression-available-on-the-help-platform>.

² [Notifications au titre de l'article 15 de la Convention dans le contexte de la pandémie COVID-19.](#)

libre circulation de l'information³, qu'elles doivent avoir une base juridique claire pour offrir une protection contre l'arbitraire et être strictement nécessaires pour mettre fin à l'urgence publique⁴.

2. Les médias mis à rude épreuve

Ces derniers mois, les médias ont fait face à une forte demande d'informations sur la pandémie, allant de pair avec une responsabilité accrue de fournir des informations vérifiées et à jour. Alors qu'ils s'efforçaient de répondre à cette demande, ils ont rencontré des difficultés et notamment une capacité limitée à générer des revenus durant la pandémie. Dans le contexte actuel, où nombre de décisions doivent être prises rapidement, mais toujours dans le respect des principes de transparence et de responsabilité, d'autres observateurs critiques comme les lanceurs d'alerte peuvent également jouer un rôle important en enquêtant sur les risques sanitaires et les risques de corruption.

a. Obstacles au travail des journalistes

Il n'est pas aisé d'informer sur la pandémie ni d'informer en période de pandémie. Des accès limités à des conférences de presse, des restrictions de déplacement, une non-reconnaissance des documents d'accréditation de journalistes ou des délais prolongés pour répondre à des demandes liées à la liberté d'information ont notamment été signalés⁵. Pourtant, l'activité de collecte d'informations est essentielle à l'exercice par les médias de leur fonction d'observateurs critiques de la vie publique et doit être protégée en tant que telle⁶. Dans un contexte de pandémie, les informations doivent être diffusées rapidement : il faut donc que les médias puissent à travailler malgré les restrictions, y compris par exemple pendant les heures de couvre-feu ou depuis des lieux pouvant être fermés au public. Il est important que les journalistes puissent se déplacer librement⁷ sans crainte de sanctions, pour recueillir des informations présentant un intérêt journalistique. Eu égard au rôle crucial des médias dans la couverture des manifestations⁸, y compris en temps de crise et dans le cadre de l'état d'urgence, il est essentiel de sensibiliser les forces de l'ordre pour éviter toute entrave au travail des journalistes lors de ces événements.

L'accès aux informations publiques, bien qu'il ne soit pas limité aux journalistes et aux médias, est un autre aspect important de la liberté d'information car il assure la transparence et la responsabilisation des acteurs publics en soumettant leurs politiques et actions au contrôle public. Conformément à la jurisprudence de la Cour⁹ et à la Convention sur l'accès aux documents publics (« Convention de Tromsø »), toute ingérence dans le droit d'accès à l'information doit être prévue par la loi, nécessaire et proportionnée. Les demandes d'accès aux documents publics doivent être traitées rapidement et en cas de refus, le demandeur doit avoir accès à une procédure de révision

³ Rapport de la Commission de Venise, [Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit en situation d'état d'urgence – Réflexions](#) : « dans un contexte d'urgence, restreindre la liberté d'expression priverait la population d'un moyen essentiel de surveillance des pouvoirs accrus de l'exécutif ».

⁴ Pour plus de précisions, voir la partie consacrée au « respect de l'état de droit et des principes démocratiques en cas d'état d'urgence » dans le document [SG/Inf\(2020\)11 : Respecter la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 - une boîte à outils pour les États membres](#).

⁵ On trouvera quelques alertes à ce sujet et sur d'autres questions liées à la COVID-19 sur la plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes. Pour une vue d'ensemble, voir [International Press Institute \(IPI\) Tracker on Press Freedom Violations Linked to COVID-19 Coverage](#).

⁶ Cour européenne des droits de l'homme, [Szurovecz c. Hongrie](#), n° 15428/16, § 54 et 74, 8 octobre 2019.

⁷ Par. 8-10 des [Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise](#).

⁸ Cour européenne des droits de l'homme, [Pentikäinen c. Finlande](#), n° 11882/10, § 89 et 91, 20 octobre 2015. Voir également le chapitre des [Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique](#) (3^e édition) de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE intitulé « devoir de protéger et faciliter le travail des journalistes et du personnel des médias » (anglais uniquement). Ce document ne traite pas des situations d'urgence mais de la couverture médiatique des rassemblements en général et de la manière dont les journalistes devraient être protégés.

⁹ Cour européenne des droits de l'homme, [Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie](#) [GC], n° 18030/11, 8 novembre 2016, CEDH 2016.

devant un tribunal ou devant une autre instance indépendante. Un recours effectif doit également être disponible en théorie comme en pratique pour assurer l'exécution des décisions de justice donnant accès à l'information¹⁰. La Convention de Tromsø, qui nécessite dix ratifications, devrait entrer en vigueur prochainement, l'Ukraine étant récemment devenue le dixième pays à adopter une loi de ratification. L'Arménie a également signé la Convention ; il est à espérer que d'autres pays suivent et adhèrent à cet instrument pour renforcer leur engagement en faveur d'une gouvernance et d'une prise de décisions transparentes.

En plus de donner accès à l'information demandée, il est également important en temps de crise que les gouvernements tiennent des échanges réguliers avec les professionnels des médias et le public et fournissent des informations lors de conférences de presse, réunions d'information, etc.¹¹ L'incapacité de tenir des conférences de presse « physiques » ne doit pas priver les journalistes de la possibilité de poser des questions, par exemple au moyen de systèmes de vidéoconférence. Certains États ont adopté de bonnes pratiques sur les modalités d'organisation de conférences de presse dans le respect des règles de distanciation sociale¹².

b. Contrôle de l'information

Dans les urgences sanitaires mondiales comme la pandémie de COVID-19, l'un des enjeux majeurs est d'assurer une diffusion large d'informations fiables permettant de protéger la santé publique et de sauver des vies. Il faut – et il faudra – lutter contre les rumeurs, la désinformation et la désinformation qui peuvent entraîner des réactions précipitées et des restrictions excessives en matière de contenus et de diffusion de l'information, de la part des gouvernements ou d'acteurs privés comme les opérateurs de plateformes en ligne.

À cet égard, toute obligation de ne publier que des informations officielles constitue, même en situation d'urgence, une restriction excessive de la liberté d'expression. Or, c'est de la liberté d'expression que la démocratie se nourrit. L'état d'urgence ne doit pas être un prétexte pour limiter le libre jeu du débat politique¹³.

Il apparaît que de nombreux États membres, conscients des dangers potentiels pour la liberté d'expression posés par l'adoption précipitée de mesures de contrôle accru du flux d'information, se sont abstenus de telles interventions. D'autres ont mis en place des restrictions qu'ils ont revues à mesure que la situation évoluait, adoptant ainsi une approche à saluer pour sa conformité aux principes de nécessité et de proportionnalité des mesures d'urgence¹⁴.

Il est important que les gouvernements réagissent aux informations fausses et trompeuses, notamment par le biais de leurs autorités de santé publique, en donnant des informations complètes et fiables¹⁵ et si possible, en facilitant un débat public ouvert et inclusif¹⁶. Cette transparence contribue non seulement à protéger la santé publique, mais également à améliorer la confiance des citoyens, tant à l'égard des pouvoirs publics que des mesures de santé publique qu'ils adoptent.

¹⁰ Cour européenne des droits de l'homme, *Kenedi c. Hongrie*, n° 31475/05, § 48, 26 mai 2009.

¹¹ Par. 11 des [Lignes directrices sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise](#). Dans de nombreux pays, les informations concernant la propagation de la COVID-19 et les mesures prises en réponse à la crise, sont régulièrement mises à jour et facilement accessibles sur des sites web officiels dédiés.

¹² "Good practices for press conferences during COVID-19 pandemic"

<https://europeanjournalists.org/blog/2020/04/15/good-practices-for-press-conferences-during-pandemic/>.

¹³ Cour européenne des droits de l'homme, *Şahin Alpay c. Turquie*, n° 16538/17, *ibid*.

¹⁴ Pour en savoir plus sur les principes applicables aux états d'urgence, voir [Commission européenne pour la démocratie par le droit \(Commission de Venise\) Compilation des avis et de rapports de la Commission de Venise sur les états d'urgence \(anglais uniquement\)](#). Voir également le rapport de 2020 de la Commission de Venise sur la question [Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit en situation d'état d'urgence – Réflexions](#).

¹⁵ Voir Comité de bioéthique du Conseil de l'Europe (DH-BIO) [Guide pour le débat public relatif aux droits de l'homme et la biomédecine](#).

c. Responsabilités des médias et soutien au secteur

La pandémie a montré combien il était nécessaire que les médias pratiquent un journalisme responsable¹⁷ reposant sur des mécanismes d'autorégulation transparents et indépendants. Cela suppose qu'ils favorisent les sources d'information vérifiées et fiables pour permettre au public d'adapter sa conduite et de protéger sa santé, mais aussi qu'ils passent au crible les mesures prises par les gouvernements en réponse à la crise, à la recherche d'éventuels points préoccupants. Le journalisme éthique et responsable est également un antidote efficace contre la mésinformation, la désinformation et la polarisation croissante du débat public¹⁸. Les médias doivent donner la priorité aux informations fournies par les autorités de santé publique nationales et internationales, les professionnels de santé et d'autres intervenants de première ligne, en évitant les récits sensationnalistes ou la diffusion d'informations non vérifiées. Le Conseil de l'Europe soutient au moyen d'accords de subvention les activités de promotion des normes de déontologie journalistique de ses partenaires de coopération, parmi lesquels les conseils de la presse, les associations de journalistes et les institutions de formation de la profession judiciaire. Il continuera à promouvoir de telles attitudes professionnelles par l'élaboration de normes spécifiques et la mise en œuvre de projets de coopération¹⁹.

Par ailleurs, et en particulier en temps de crise, les médias de service public doivent rester une source indépendante d'informations fiables, y inclus les déclarations importantes²⁰, les programmes éducatifs, le soutien à la communauté et le divertissement, continuant à ce titre d'être un facteur d'intégration sociale et de compréhension entre les différents groupes de la société²¹.

L'une des conditions essentielles pour que les médias et les journalistes puissent remplir leur mission est la viabilité financière du secteur des médias. Or, les difficultés financières de longue date du secteur ont été amplifiées par la pandémie, qui a paradoxalement entraîné une hausse de la consommation d'informations (numériques) mais aussi une baisse des revenus. Des fonds de soutien sont actuellement mis en place dans certains États²² et des solutions d'après-crise plus stratégiques, comme la mise en place de régimes fiscaux avantageux et l'aide au développement des médias devraient être envisagées²³.

La Recommandation sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère numérique, qui devrait être adoptée sous peu, donnera aux États membres et aux acteurs des médias un ensemble de lignes directrices pour un financement plus transparent et plus équitable, ainsi que des orientations sur les pratiques professionnelles et l'éducation aux médias qui leur permettront de contribuer à un environnement médiatique sain et productif.

¹⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Bédat c. Suisse* [GC], n° 56925/08, § 58, CEDH 2016 et *Magyar Jeti Zrt c. Hongrie*, n° 11257/16, § 64, 4 décembre 2018.

¹⁸ Résolution 2212 (2018) de l'APCE sur la protection de l'intégrité rédactionnelle.

¹⁹ Pour les pratiques professionnelles recommandées par le Conseil de l'Europe, voir la [Recommandation R \(97\) 21 sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance](#) et la [Recommandation à venir sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique](#). Le Conseil de l'Europe encourage par ailleurs la mise en œuvre de ses normes grâce à des projets d'assistance et de coopération, dont bon nombre ont été adaptés à la crise sanitaire actuelle, par exemple en fournissant dans les langues locales les normes et documents de l'Organisation relatifs à la liberté d'expression en temps de crise ou en aidant les partenaires à élaborer des outils sur la manière de présenter les informations lors de la pandémie de COVID-19.

²⁰ Résolution 2255 (2019) de l'APCE sur les médias de service public dans le contexte de la désinformation et de la propagande.

²¹ Le Conseil de l'Europe soutient les médias de service public, notamment par des projets de coopération. Par exemple, dans le cadre du projet conjoint UE-CdE en faveur de la liberté des médias en Ukraine, un soutien continu est apporté à l'organisme de radiodiffusion public ukrainien, notamment en assurant des modes de financement alternatifs.

²² L'[Observatoire européen de l'audiovisuel suit les mesures de soutien au secteur audiovisuel liées au COVID-19](#).

²³ Pour un aperçu des mesures possibles, voir la [Déclaration du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe concernant la viabilité financière du journalisme de qualité à l'ère du numérique](#).

d. Protection des sources journalistiques et des lanceurs d'alerte

Le droit à la protection des sources journalistiques ne doit pas être considéré comme un privilège, mais comme un aspect important du droit à la liberté d'expression²⁴. Comme l'a affirmé la Cour, « [l']absence d'une telle protection pourrait dissuader les sources journalistiques d'aider la presse à informer le public sur des questions d'intérêt général »²⁵. Le droit des journalistes de ne pas divulguer leurs sources devrait également être protégé en temps de crise, comme le rappelle la Recommandation R (2000) 7. En principe, il ne devrait pas être demandé aux professionnels des médias de remettre des informations ou matériels recueillis en couvrant des situations de crise, et ce matériel ne devrait pas pouvoir être saisi en vue d'une utilisation dans le cadre d'une procédure judiciaire. Toute exception à ce principe doit être conforme à l'article 10 de la Convention et à la jurisprudence pertinente de la Cour. En particulier, toute demande de divulgation doit ménager un juste équilibre entre l'intérêt à protéger la confidentialité des sources et l'intérêt du public à obtenir l'information en question.

Dans un souci de transparence et de contrôle des mesures gouvernementales liées à la pandémie, par exemple en ce qui concerne la gestion des systèmes de santé publique ou les achats publics d'équipements médicaux²⁶, il importe de favoriser un environnement dans lequel nul n'éprouve de crainte de soulever librement des préoccupations d'intérêt général et dans lequel les lanceurs d'alerte sont protégés contre toute forme de représailles²⁷. On trouvera les principes relatifs à la protection des lanceurs d'alerte dans la jurisprudence de la Cour²⁸, les évaluations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO)²⁹, la Recommandation CM/Rec(2014)7 du Conseil de l'Europe sur la protection des lanceurs d'alerte, qui traduit les principes de la Cour en recommandations générales d'action, et dans la Recommandation 2162 (2019) de l'Assemblée parlementaire³⁰.

L'alerte peut être essentielle pour lutter non seulement contre la corruption, mais aussi contre les graves erreurs de gestion dans le secteur public comme privé, y compris le domaine de la santé. Les États membres devraient donc mettre en œuvre d'urgence les recommandations du GRECO relatives à la protection des lanceurs d'alerte.

e. Sécurité des journalistes

Les attaques et la violence à l'égard des journalistes sont des préoccupations de longue date en Europe et au-delà, liées à la détérioration de la liberté d'expression évoquée dans la Déclaration d'Helsinki du Comité des Ministres du 17 mai 2019. La tendance à la dégradation de la sécurité des journalistes s'est poursuivie ces dix dernières années et l'impunité reste un problème grave³¹.

²⁴ Cour européenne des droits de l'homme, *Nagla c. Lettonie*, n° 73469/10, § 97, 16 juillet 2013.

²⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *Goodwin c. Royaume-Uni*, 27 mars 1996, § 39, Recueil des arrêts et décisions 1996-II.

²⁶ Lignes directrices du GRECO [Risques de corruption et références juridiques utiles dans le contexte du COVID-19](#).

²⁷ Recommandation CM/Rec(2014)7 du Conseil de l'Europe sur la protection des lanceurs d'alerte (chapitre VII).

²⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Guja c. Moldova* [GC], n° 14277/04, CEDH 2008 et *Bucur et Toma c. Roumanie*, n° 40238/04, 8 janvier 2013.

²⁹ Le GRECO inclut systématiquement dans ses rapports du 5^e cycle d'évaluation (prévention de la corruption au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs) une section sur la protection des lanceurs d'alerte. Cette question a également été examinée de manière approfondie dans les précédents cycles d'évaluation du GRECO.

³⁰ Voir également la [Déclaration](#) du rapporteur de l'Assemblée sur la protection des lanceurs d'alerte, Sylvain Wasserman (France/ALDE) du 8 avril 2020.

³¹ Conseil de l'Europe, [Recommandation CM/Rec \(2016\)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias](#). Voir également la [Recommandation 2168 \(2020\)](#) de l'APCE et la [Résolution 2317 \(2020\)](#) « Menaces contre la liberté des médias et la sécurité des journalistes en Europe » ainsi que la [Résolution 2293 \(2019\)](#).

Ces phénomènes ont également été reconnus et mis en relief par la Cour. Se référant à la Recommandation CM/Rec(2016)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, celle-ci a affirmé que les autorités et en particulier les forces de l'ordre doivent déterminer s'il existe un lien entre les menaces et la violence contre des journalistes et d'autres acteurs des médias et l'exercice de leurs activités journalistiques ou toute autre contribution de nature similaire au débat public³². Tout manquement à cette obligation ouvre la voie à l'impunité et à la persistance des violences contre ceux qui effectuent un travail de journaliste. Pour s'attaquer à ces problèmes et en réponse aux arrêts de la Cour, plusieurs États ont renforcé leur cadre institutionnel et législatif en matière de poursuite des auteurs de violences contre les acteurs des médias³³.

La tendance à l'impunité, quant à elle, doit encore être renversée. La pandémie n'a pas fait évoluer les choses et place les professionnels des médias dans une situation de double vulnérabilité. En plus de travailler en première ligne et de s'exposer à des risques potentiels pour leur santé, les journalistes ont également été dans certains cas la cible de menaces, de harcèlement et d'attaques physiques et verbales, y compris de la part de simples citoyens et de membres de la classe politique. Enfin, ils sont exposés à l'usage de la force par la police lors des manifestations et à d'éventuelles arrestations en raison de leur travail³⁴.

Des recours effectifs, y compris des mesures préventives pour protéger les personnes dont la vie est menacée, devraient être disponibles pour soutenir le travail des journalistes et empêcher d'éventuelles violations de leurs droits³⁵. Outre cette obligation, les États devraient soutenir les dispositifs d'alerte précoce et d'intervention rapide (permanences téléphoniques, points de contact en cas d'urgence, etc.) mis en place par les organisations de médias et la société civile. La Recommandation CM/Rec(2016)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias devrait être appliquée, en faisant plein usage de son guide de mise en œuvre récemment publié³⁶.

Dans un premier temps, il est important que les responsables politiques reconnaissent expressément que la violence contre les journalistes constitue une menace pour la démocratie et qu'ils la condamnent fermement. L'urgence d'une mobilisation politique pour améliorer la situation des journalistes sera l'un des axes de la Conférence des ministres responsables des médias et de la société de l'information, l'an prochain (juin 2021).

Il est de la plus haute importance de mettre fin à l'impunité, compte tenu également de l'obligation positive de mener des enquêtes effectives au titre des articles 2 et 3 de la Convention et de prendre des mesures de protection en vertu de l'article 10 de la Convention. Les mesures relatives à la sécurité des journalistes définies par le Comité des Ministres dans le cadre de l'exécution des arrêts de la Cour devraient être mises en œuvre pleinement et sans délai. Le Secrétariat du Conseil de l'Europe et en particulier le Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de

³² Cour européenne des droits de l'homme, *Mazepa et autres c. Fédération de Russie*, n° 15086/07, § 73, 17 juillet 2018 ; *Huseynova c. Azerbaïdjan*, n° 10653/10, § 115, 13 avril 2017.

³³ Voir par exemple les mesures prises pour l'exécution de l'arrêt *Gongadze c. Ukraine* (voir les [décisions du CMDH adoptées à sa 1324^e réunion](#) (18-20 septembre 2018)).

³⁴ « [Touchez pas à la liberté de la presse ! Les attaques contre les médias en Europe ne doivent pas devenir la règle](#) », rapport annuel 2020 des organisations partenaires de la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes ; voir également les alertes de la plateforme en la matière et le [Guide sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative aux manifestations de masse](#) publié par le Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme (anglais uniquement).

³⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *Özgür Gündem c. Turquie*, n° 23144/93, § 42-46, 16 mars 2000 ; *Dink c. Turquie*, n° 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 et 7124/09, § 106, 14 septembre 2010 ; *Huseynova c. Azerbaïdjan*, n° 10653/10, § 115, 13 avril 2017 et *Gongadze c. Ukraine*, n° 34056/02, § 164, CEDH 2005-XI.

³⁶ « [Comment protéger les journalistes et acteurs des médias ?](#) » Guide de mise en œuvre de certains thèmes relevant des piliers de la protection et des poursuites des Lignes directrices de la Recommandation CM/Rec(2016)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias (DGI(2020)11) (en anglais uniquement pour l'instant – traduction en cours).

l'homme sont à disposition pour aider les autorités concernées à accélérer la mise en œuvre des mesures de caractère individuel et général requises.

3. Obstacles au débat public et à la participation démocratique

a. Méinformation et désinformation

La situation sans précédent créée par la pandémie, sa nature dynamique et sa croissance rapide ont généré beaucoup d'incertitude ; or, l'incertitude et la peur font le lit de la désinformation. La méinformation et la désinformation dans le domaine des sciences, des technologies et de la santé ne sont pas des phénomènes nouveaux et ne sont pas propres à la COVID-19. Pourtant, en février 2020, l'Organisation mondiale de la santé a annoncé que la nouvelle pandémie de coronavirus s'accompagnait d'une « infodémie » de méinformation et de désinformation qui représentait en elle-même un risque grave pour la santé publique et l'action publique³⁷.

La méinformation sur la pandémie est souvent simple à mettre en œuvre sur le plan technologique et prend la forme d'affirmations trompeuses reposant sur des demi-vérités³⁸. Elle est produite et propagée par certains membres de la classe politique, certains médias et de simples citoyens. Elle génère souvent une forte mobilisation sur les plateformes de médias sociaux, où les visions nuancées sont évincées par des perceptions polarisées du « vrai » et du « faux » qui peuvent également être source de division dans le monde réel.

À cet égard, une coopération étroite avec les intermédiaires d'Internet et les acteurs des médias peut contribuer à empêcher l'utilisation des plateformes en ligne comme outils de manipulation de l'opinion publique³⁹. Les informations manifestement fausses susceptibles d'avoir des effets préjudiciables sur la santé publique devraient être marquées en tant que telles et apparaître de façon moins visible sur les plateformes en ligne et leurs fils d'information ; cela dit, le volume important de fausses informations requiert des stratégies diversifiées.

En premier lieu, la population – et notamment les personnes ayant des besoins spécifiques (linguistiques ou autres) ou vivant dans une région isolée – devrait bénéficier d'un accès approprié à des sources d'information fiables. Dans plusieurs États membres dont l'Italie, la Géorgie, l'Allemagne et la Norvège, les informations sur la COVID-19 ont été traduites et diffusées dans les principales langues minoritaires et de migrants, au début de la pandémie. Le Conseil de l'Europe soutient des initiatives similaires dans quelques autres États membres par le biais de ses projets de coopération.

Tout en respectant le principe de l'indépendance éditoriale, les États devraient encourager les médias à fournir une diversité de contenus sur la pandémie, et en particulier des études et opinions scientifiques, pour favoriser des débats éclairés et une plus large participation démocratique.

Accroître la résilience de la société face à la méinformation/désinformation sur la COVID-19 nécessite de mieux comprendre l'origine de ces phénomènes, mais aussi leurs intentions, mécanismes et objectifs sous-jacents. Cela passe par des activités d'éducation et de sensibilisation qui visent à renforcer les capacités de tous les secteurs de la société, et en particulier à améliorer les compétences médiatiques des citoyens pour qu'ils sachent repérer la désinformation et s'en défendre⁴⁰. Une réponse globale au problème nécessite la participation active de tous :

³⁷ [Rapport de situation n° 13 de l'OMS du 2 février 2020](#).

³⁸ « [Types, sources and claims of COVID-10 misinformation](#) », rapport de l'Institut Reuters d'étude du journalisme.

³⁹ [Recommandation du Conseil de l'Europe CM/Rec\(2018\)2 sur les rôles et responsabilités des intermédiaires d'Internet](#), en particulier les lignes directrices 1.1.4, 1.3.8, 1.3.9 et 1.3.10.

⁴⁰ On trouvera des bonnes pratiques et des recommandations sur les moyens de tirer pleinement parti de l'éducation aux médias et à l'information pour aider les citoyens à acquérir les compétences dont ils ont besoin pour reconnaître et valoriser le journalisme de qualité et mesurer l'exactitude et la fiabilité des informations, dans l'[Étude du Conseil de l'Europe « Soutenir le journalisme de qualité par l'éducation aux médias et à l'information » \(DGI\(2020\)1\)](#).

gouvernements, plateformes en ligne, médias, éducateurs et société civile⁴¹. La Conférence des ministres responsables des médias et de la société de l'information qui se tiendra en 2021 pourra notamment servir de cadre à cette fin.

b. Discours de haine

La pandémie a également engendré une nouvelle vague de discours de haine qui contribue à accentuer la polarisation du discours public. Le discours de haine lié à la COVID-19 recouvre un large éventail d'expressions méprisantes à l'égard de certaines personnes et certains groupes en raison de leurs liens réels ou présumés avec le virus. Elles font quelquefois suite à des violations des lois relatives à la protection des données. Phénomène du bouc émissaire, stéréotypes, stigmatisation et commentaires désobligeants, voire violents ont ainsi été observés, en particulier à l'égard de populations déjà marginalisées comme les personnes âgées⁴², les Roms⁴³, les personnes LGBTI⁴⁴, les minorités, les migrants et les étrangers⁴⁵. Dans certains cas, des journalistes, des lanceurs d'alerte, des défenseurs des droits de l'homme et même des médecins et autres professionnels de santé ont été visés en raison de leurs travaux sur la pandémie. Bien que le discours de haine soit souvent propagé par les simples citoyens, ses conséquences sont aggravées par le discours provocateur de certains membres de la classe politique et d'autres personnalités influentes, parfois dans le but d'inciter à la haine ou à la violence.

La polarisation des espaces de communication publique qui en découle a de graves conséquences, à court et à long terme. Elle rend les personnes ciblées plus vulnérables à la violence et à l'exclusion et entrave leur accès aux droits et leur participation à la vie publique. Ce faisant, elle accroît les effets disproportionnés de la maladie sur certains groupes de population et creuse les inégalités économiques et sociales sous-jacentes⁴⁶.

Comme la lutte contre la désinformation, la lutte contre le discours de haine nécessite un ensemble de mesures concrètes destinées à résorber les tensions mises en évidence au sein de la société, à encourager le dialogue avec et au sein des communautés, à promouvoir le pluralisme et la diversité des médias et à adopter une législation solide contre la discrimination. La campagne de jeunesse du Conseil de l'Europe « Mouvement contre le discours de haine », qui a mobilisé les jeunes et d'autres acteurs nationaux dans plus de 43 pays pour promouvoir les droits de l'homme en ligne, montre la contribution majeure que peut apporter l'éducation aux droits de l'homme en la matière⁴⁷.

Pour promouvoir le dialogue social, il est également important que les représentants des pouvoirs publics et des médias s'abstiennent de faire des déclarations qui pourraient prêter à confusion ou

⁴¹ Guide de bonnes et prometteuses pratiques sur la manière de concilier la liberté d'expression avec d'autres droits et libertés, notamment dans les sociétés culturellement diverses, adopté par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) à sa 91^e réunion (18-21 juin 2019). En ce qui concerne plus particulièrement les réponses coordonnées à la désinformation, voir également le [Plan d'action de l'UE sur la désinformation](#).

⁴² Voir [Les personnes âgées ont plus que jamais besoin de soutien en ces temps de pandémie de Covid-19](#), Commissaire aux droits de l'homme, 20 mars 2020.

⁴³ Déclaration commune de Mme Marija Pejčinović Burić, Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe et Mme Helena Dalli, Commissaire européenne à l'égalité, 7 avril 2020 ; [Les gouvernements doivent garantir l'égalité d'accès à la protection et aux soins pour les Roms et les Gens du voyage durant la pandémie de COVID-19](#), Commissaire aux droits de l'homme, 7 avril 2020.

⁴⁴ Déclaration de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe Marija Pejčinović Burić à l'occasion de la Journée internationale contre l'homophobie, la transphobie et la biphobie (IDAHOT), 14 mai 2020 ; [L'incitation à la haine contre les personnes LGBTI n'a pas sa place dans l'Europe d'aujourd'hui](#), Commissaire aux droits de l'homme, 15 mai 2020.

⁴⁵ [Note d'orientation de l'Organisation des Nations Unies sur les moyens de lutter contre les discours haineux liés à la COVID-19](#), 11 mai 2020.

⁴⁶ [Note introductive sur les aspects de la réponse au COVID-19 relatifs à l'anti-discrimination, à la diversité et à l'inclusion](#) préparée par le secrétariat du Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI).

⁴⁷ [Déclaration du Comité des Ministres sur l'héritage de la campagne de jeunesse contre le discours de haine](#) ; voir aussi la collection de ressources élaborées durant la campagne : <https://www.coe.int/fr/web/no-hate-campaign/compedium-of-resources>.

être interprétées comme des propos haineux ou des propos ayant pour effet de légitimer, propager ou promouvoir la violence, la haine, l'intolérance ou la discrimination. En réagissant rapidement pour condamner le discours de haine et avertir des dangers qu'il représente pour les sociétés démocratiques, les personnalités publiques favoriseront le dialogue et contribueront à ce que la société comprenne mieux et ait davantage confiance dans les mesures prises pour gérer la crise⁴⁸.

Enfin, concernant les sanctions (qu'il s'agisse de restrictions d'accès aux contenus illégaux en ligne ou de poursuites pour discours de haine), il importe toujours autant – et donc également dans le contexte de la COVID-19 – de définir clairement les comportements interdits⁴⁹ et de veiller à ce que les normes nationales soient appliquées conformément aux principes consacrés par l'article 10 de la Convention et la jurisprudence de la Cour. Le Comité des Ministres a pris l'engagement de fournir des orientations supplémentaires aux États membres en créant le Comité d'experts sur la lutte contre le discours de haine dans un cadre de droits de l'homme (ADI/MSI-DIS)⁵⁰, chargé de l'élaboration d'un instrument multidisciplinaire complet sur le discours de haine, s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour et les recommandations des organes de suivi de l'Organisation.

c. Campagnes électorales

Un certain nombre d'élections qui auraient dû se tenir durant la pandémie de COVID-19 ont été reportées⁵¹. Dans le contexte actuel, il paraît raisonnable de reporter les scrutins pendant une durée limitée jusqu'à ce qu'ils puissent à nouveau se tenir dans des conditions satisfaisantes. Outre les risques liés à la participation électorale et à l'intégrité des élections, les principes d'équité et de transparence pourraient également être mis à mal par un manque d'informations précises et fiables sur les processus électoraux et sur les partis politiques, les candidats et leurs programmes⁵². Il convient de rappeler à cet égard qu'il est particulièrement important de permettre, en période électorale, la libre circulation des opinions et des informations de tous ordres⁵³.

Bien que les campagnes électorales se déroulent pour une bonne part en ligne, elles n'atteignent pas nécessairement tous les groupes et surtout, manquent parfois de transparence et peuvent conduire à des violations des droits de l'homme⁵⁴. Il est donc important que les activités classiques de campagne comme les débats, meetings et autres événements et manifestations publics puissent reprendre et permettre une communication directe entre les partis politiques, les candidats et les électeurs, afin de mobiliser ces derniers et d'encourager la participation du public aux processus politiques.

⁴⁸ Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine, adoptée le 8 décembre 2015. Voir également les conclusions et recommandations de plusieurs textes adoptés par l'Assemblée parlementaire dans le domaine de la prévention et de la lutte contre le racisme, l'intolérance et le discours de haine, et notamment la [Résolution 2144 \(2017\)](#) et la [Recommandation 2098 \(2017\) Mettre fin à la cyberdiscrimination et aux propos haineux en ligne](#), ainsi que la [Résolution 1967 \(2014\)](#) et la [Recommandation 2032 \(2014\) Une stratégie pour la prévention du racisme et de l'intolérance en Europe](#). Les questions traitées dans le cadre des travaux et activités de l'alliance parlementaire contre la haine incluent le discours de haine et la confiance dans l'information.

⁴⁹ Pour plus d'informations sur la pénalisation de certains actes relevant du discours de haine en ligne, voir le [Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques](#).

⁵⁰ Ce comité est subordonné au Comité directeur sur l'anti-discrimination et l'inclusion (CDADI) et au Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI) ; site web du [Comité d'experts sur la lutte contre le discours de haine](#).

⁵¹ [Global overview of COVID-19: Impact on elections](#) publié par l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA).

⁵² [Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise sur les états d'urgence \(anglais uniquement\)](#). Voir également Commission de Venise, [Rapport : Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit en situation d'état d'urgence – Réflexions](#) (Chapitre K. État d'urgence et élections), et rapport de la Direction de la dignité humaine, de l'égalité et de la gouvernance « [Élections et COVID-19](#) ».

⁵³ Cour européenne des droits de l'homme, [Bowman c. Royaume-Uni](#), 19 février 1998, § 42, Recueil des arrêts et décisions 1998- I.

⁵⁴ [Étude du Conseil de l'Europe relative à l'utilisation d'Internet dans le cadre des campagnes électorales \(DGI\(2017\)11\)](#).

4. Mesures pénales et administratives susceptibles d'avoir un effet dissuasif sur la liberté d'expression

L'ingérence dans le droit à la liberté d'expression peut découler non seulement des sanctions imposées, mais également de la crainte de sanctions. L'environnement juridique a une grande influence sur la liberté d'expression des journalistes et des médias et le risque d'effet dissuasif⁵⁵ qui existe de longue date s'est amplifié du fait des mesures réglementaires et répressives liées à la COVID-19.

La mise en place de nouvelles pratiques de maintien de l'ordre et l'adoption rapide de mesures législatives visant à éviter la désinformation, la panique et les troubles ont contribué au changement de paysage juridique durant la crise. Qu'elles exigent le traitement de l'information selon un schéma préétabli ou interdisent les critiques à l'égard des interventions de l'État en réponse à la pandémie, ces mesures entravent directement l'exercice par les médias de leur rôle d'observateurs critiques de la vie publique créent un risque d'utilisation abusive pour qualifier toute présentation critique des faits de « fausse information » ou d'information « de nature à semer la panique ».

Des sources d'information en ligne ont été victimes de censure portant sur des informations liées à la COVID-19. Les mesures appliquées, allant de demandes non judiciaires de retrait de contenus au blocage de sites web entiers, parfois sans aucune possibilité de contrôle juridictionnel, constituent une ingérence grave dans la liberté d'expression et ont un effet dissuasif considérable. Il en va de même pour les fermetures de médias, les suspensions ou interdictions d'émissions et la révocation de licences de radiodiffusion.

Des journalistes ont également été arrêtés⁵⁶ du fait de leur travail en première ligne dans la pandémie, certains alors qu'ils couvraient des manifestations. Même s'ils sont rapidement remis en liberté et ne font pas l'objet de poursuites, le fait d'être confrontés à de telles mesures peut les conduire à pratiquer l'autocensure et à se désengager – un effet qui peut également s'étendre à d'autres acteurs des médias. L'importance du journalisme pour la démocratie en temps de crise ou dans le cadre de manifestations publiques doit être reconnue, et les forces de l'ordre doivent respecter le rôle des journalistes et autres acteurs des médias qui couvrent ces situations ou événements.

Les sanctions pénales sont celles qui ont les effets les plus graves sur la liberté d'expression⁵⁷. Cela dit, la nature et la sévérité des sanctions/mesures ou les pratiques de maintien de l'ordre ne sont pas les seuls éléments qui ont une incidence sur la liberté d'expression. La qualité de la loi entre également en jeu. En matière de liberté d'expression, il est demandé aux autorités de faire preuve de retenue dans l'usage de la voie pénale, même si la protection de la sécurité nationale, la prévention du crime et la défense de l'ordre sont invoquées⁵⁸, y compris en cas d'état d'urgence⁵⁹. Par ailleurs, l'emploi de termes vagues et génériques, comme « fausses informations » ou « semant la panique », tend à diminuer la qualité de la loi et ouvre la porte à des dérives et à des ingérences

⁵⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *Pedersen et Baadsgaard c. Danemark* [GC], n° 49017/99, § 78, CEDH 2004-XI ; *Yaşar Kaplan c. Turquie*, n° 56566/00, § 35, 24 janvier 2006, et *Pentikäinen c. Finlande*, précité, § 113. Dans le cadre de l'exécution des arrêts de la Cour, le Comité des Ministres a demandé l'adoption de mesures permettant d'offrir des garanties juridiques suffisantes contre l'éventuel recours abusif à la détention comme sanction administrative, en particulier au regard de la liberté d'expression (voir *Shvydka c. Ukraine*, décisions adoptées à la 1362^e réunion CMDH, 3-5 décembre 2019) et de concilier liberté d'expression et indépendance de la magistrature (voir *Kudeshkina c. Fédération de Russie*, décisions adoptées à la 1369^e réunion CMDH, 3-5 mars 2020).

⁵⁶ Voir les alertes en la matière sur la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes.

⁵⁷ Le Comité des Ministres s'est dit préoccupé par un certain nombre de cas dans lesquels les peines imposées à des personnes pour avoir exercé leur liberté d'expression (détention) étaient disproportionnées (voir par exemple *Mikhaylova c. Ukraine*, n° 10644/08, 6 mars 2018).

⁵⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Incal c. Turquie* [GC], n° 22678/93, 9 juin 1998.

⁵⁹ Cour européenne des droits de l'homme, *Sahin Alpay c. Turquie*, n° 16538/17, § 172-184, 27 février 2001.

disproportionnées. Pour parer à ce risque, toutes les infractions doivent être clairement définies dans la loi, en des termes qui ne soient pas trop généraux⁶⁰.

En temps de crise, les gouvernements doivent être particulièrement attentifs à n'introduire que des mesures appropriées et proportionnées. Toute mesure restreignant l'accès du public à l'information doit rester dans les limites autorisées par l'article 10 de la Convention tel qu'interprété par la jurisprudence de la Cour. Les restrictions à la liberté d'expression et d'information doivent être prévisibles et définies en des termes clairs pour éviter que la sécurité nationale ou d'autres motifs légitimes ne servent de prétexte pour poursuivre abusivement les professionnels des médias ou faire taire les voix critiques. Toute mesure normative visant à lutter contre la désinformation doit faire l'objet d'un contrôle parlementaire et d'un suivi par les institutions nationales de droits de l'homme⁶¹, avec la possibilité d'un contrôle par les Cours constitutionnelles ou d'autres juridictions compétentes. Par ailleurs, toute décision portant atteinte aux droits des personnes doit être contrôlée par le système judiciaire, qui doit rester pleinement opérationnel et en mesure de traiter rapidement les plaintes relatives à la liberté d'expression⁶².

5. Vers un environnement post-pandémie favorable à la liberté d'expression et à la liberté des médias

La transformation numérique a des avantages indéniables. Cela dit, elle contribue également à une baisse de la confiance dans l'information et les médias, conséquence imprévue de la révolution des médias sociaux. Confrontées à un flot de petits faits sans importance, de désinformation et de positions polarisées, de nombreuses personnes commencent à mettre en doute les notions mêmes d'intégrité et de vérité dans le débat public⁶³, ce qui a des conséquences néfastes non seulement pour les médias, mais également pour les institutions démocratiques en général.

La pandémie de COVID-19 a mis en relief l'importance des faits, des connaissances spécialisées et de l'ouverture à une diversité de points de vue, prouvant que les démocraties ne peuvent prospérer, ni même exister, sans accès à des sources d'information fiables. La crise a donné l'occasion aux médias professionnels et indépendants d'accroître leur influence, les gens s'étant principalement tournés vers des sources d'information reconnues, et en particulier les radiodiffuseurs publics, pour obtenir des informations et avis⁶⁴. Pour soutenir ce développement, des mesures sont nécessaires en droit et dans la pratique.

Par ailleurs, les gouvernements devraient travailler de concert avec les acteurs des médias, les intermédiaires d'Internet, les universitaires et la société civile pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies visant à aider le public à reconnaître la désinformation et la manipulation et pour encourager une culture de solidarité, de tolérance et de compréhension entre les différents groupes⁶⁵.

Toutes ces questions, ainsi que d'autres aspects de la pandémie et de son impact sur la liberté d'expression, seront examinées dans le cadre d'un dialogue multipartite à la Conférence des ministres responsables des médias et de la société de l'information qui se tiendra l'an prochain. Ces

⁶⁰ Cour européenne des droits de l'homme, *Gözel et Özer c. Turquie*, n° 43453/04 et 31098/05, 6 juillet 2010 ; voir aussi les [Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise](#) du Conseil de l'Europe (par. 19).

⁶¹ [La liberté de la presse ne doit pas être fragilisée par les mesures de lutte contre la désinformation sur le COVID-19](#), Commissaire aux droits de l'homme, 3 avril 2020.

⁶² Rapport de la Commission de Venise [Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit en situation d'état d'urgence – Réflexions](#), paragraphes 80 à 90 sur le contrôle parlementaire, le contrôle juridictionnel et le contrôle par le médiateur ou par les institutions nationales de droits de l'homme.

⁶³ D. Tambini : [Media freedom, regulation and trust – a systemic approach to information disorder](#) (2020), document d'information pour la Conférence des ministres chargés des médias et de l'information (anglais uniquement).

⁶⁴ Voir par exemple les rapports de l'Union européenne de radio-télévision [sur les résultats des PSM en termes d'audience lors de la crise du COVID-19](#).

⁶⁵ [Déclaration \(Decl/29/05/2019\) du Comité des Ministres sur l'héritage de la campagne de jeunesse contre le discours de haine](#), Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine et Charte sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme.

éléments essentiels contribueront à créer un environnement post-pandémie favorable à la liberté d'expression, garantissant un large accès à une pluralité d'informations et d'opinions et une pleine participation au débat public.