

LA LIBERTE D'EXPRESSION EST-ELLE ENCORE UNE CONDITION NECESSAIRE A LA DEMOCRATIE ?

RAPPORT DE LA CONFERENCE

Par Tarlach McGonagle¹

La conférence

Après la Seconde Guerre mondiale, le Conseil de l'Europe a mis en place, comme chacun sait, un système régional de protection des droits de l'homme en Europe. On ignore parfois, en revanche, qu'il a créé au sein de ce système global de protection des droits de l'homme un système régional spécifique de protection de la liberté d'expression. Organisée à Strasbourg les 13 et 14 octobre 2015, la conférence du Conseil de l'Europe *La liberté d'expression est-elle encore une condition nécessaire à la démocratie ?* était tout entière consacrée au système de l'organisation en matière de liberté d'expression, aux défis auxquels ce système est actuellement confronté et à sa capacité à les surmonter.

L'intitulé de la conférence pose le problème : « La liberté d'expression est-elle encore une condition nécessaire à la démocratie ? » La question est sans doute purement rhétorique, car comment peut-on imaginer que la liberté d'expression ne soit pas au cœur de toute conception, présente ou future, de la démocratie ? La liberté d'expression n'est pas seulement une condition nécessaire à la démocratie, elle en est l'une des valeurs constitutives, l'une des composantes intrinsèques.

La conférence, qui a réuni plus de 400 participants, a été pour le Conseil de l'Europe une formidable occasion de dresser un état des lieux, de recueillir les contributions du plus grand nombre et d'établir une planification stratégique. Elle était articulée autour de plusieurs grands thèmes ou défis majeurs concernant la liberté d'expression dans l'Europe d'aujourd'hui :

Session	Intitulé/Thème
1	Le débat public libre et pluraliste, condition essentielle de la démocratie ; comment créer un environnement favorable ?
2	Liberté de « heurter, choquer ou inquiéter » : où en sommes-nous ?
3	La lutte contre le terrorisme : sommes-nous tous des suspects potentiels ?
4	Protéger la liberté d'expression en ligne : quel rôle pour les intermédiaires ?
5	Décrypter les enjeux et évaluer les conséquences de la surveillance de masse sur la liberté d'expression

¹ Rapporteur général de la conférence ; chercheur principal et maître de conférence à l'Institut pour le droit de l'information (IViR), faculté de droit, université d'Amsterdam (Pays-Bas). Il remercie les rapporteur(e)s de session pour leurs comptes rendus précis et éclairés : Mme Katharine Sarikakis, Mme Bissera Zankova, M. Darian Pavli, M. Patrick Leerssen, M. Matthias C. Kettemann et Mme Elda Brogi. Il remercie également Mme Onur Andreotti et ses collègues du secrétariat du service Société de l'information du Conseil de l'Europe pour leur précieux soutien administratif. Il tient également à remercier M. Peter Noorlander, directeur général de Media Legal Defence Initiative, pour les échanges fructueux au moment de la préparation de la conférence.

6	Renforcer notre engagement pour la liberté d'expression dans tous les contextes : quelles politiques, quelles actions, quels outils ?
---	--

L'examen de ces thèmes a donné lieu à une réflexion sur l'ensemble des normes et mécanismes existant au niveau du Conseil de l'Europe pour faire face aux problèmes identifiés, ainsi que sur leur portée et leur efficacité. Cet *état des lieux* du domaine normatif a été dressé avec l'aide d'un large éventail de parties prenantes des Etats membres du Conseil de l'Europe, représentant diverses institutions et composantes de la société civile issues de divers horizons professionnels et disciplinaires. D'éminents représentants d'autres organisations intergouvernementales (OIG) figuraient en outre parmi les intervenants invités, comme Mme Dunja Mijatović, représentante de l'OSCE pour la liberté des médias, et M. David Kaye, rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression.

À n'en pas douter, ce processus participatif va nourrir la *planification stratégique* du Conseil de l'Europe sur le thème de la liberté d'expression et lui donner de fait un nouvel élan. L'un des points de référence essentiels pour cette planification stratégique est le rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pour l'année 2015 intitulé « *Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit en Europe. La sécurité démocratique, une responsabilité partagée* »².

La conférence a par ailleurs été le point de convergence de plusieurs initiatives de promotion du droit à la liberté d'expression et de sensibilisation du grand public à des questions clés. Ces initiatives ont été lancées par le service de la Société de l'information du Conseil de l'Europe. L'une d'elles, [Les pourquoi et les comment - La liberté d'expression, un droit de l'homme](#), est une série d'interviews vidéo de sept experts portant sur différents aspects du droit à la liberté d'expression : le discours de haine, la protection des sources, la diffamation, l'accès à l'information, le terrorisme, la liberté d'internet et les nouveaux défis et perspectives en matière de liberté d'expression. Une autre de ces initiatives a été la publication d'un recueil de contributions intitulé [Journalism at risk: Threats, challenges and perspectives](#)³. Enfin, une réunion a été organisée pendant la conférence entre des représentants d'institutions nationales de médiation. Cette première rencontre a été l'occasion d'un échange de réflexions et d'expériences et pourrait déboucher sur la mise en place, sous les auspices du Conseil de l'Europe, d'un réseau dont l'objectif serait de renforcer les capacités de ces mécanismes pour leur permettre de contribuer davantage à l'amélioration de la sécurité des journalistes dans les Etats membres.

² Le chapitre 2 du rapport est consacré à la liberté d'expression.

³ Onur Andreotti (édit.), *Journalism at risk: Threats, challenges and perspectives* (Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2015).

Structure et portée du rapport

Le présent rapport examine dans un premier temps le système du Conseil de l'Europe pour la protection de la liberté d'expression. Il décrit les éléments normatifs de ce système ainsi que sa dynamique institutionnelle. Il explique également la façon dont ce système s'articule avec des mécanismes, des acteurs et des influences externes. Il se penche ensuite sur plusieurs défis – certains anciens et d'autres plus récents –, auxquels le système est actuellement confronté. Dans de nombreux cas, ces défis sont liés à l'évolution des technologies, voire directement induits par ces dernières. Il examine dans un troisième temps la façon dont le système pourrait, et devrait, répondre à ces défis.

Ce rapport n'a pas pour but de refléter toute la richesse des discussions qui se sont tenues pendant la conférence, mais plutôt d'en indiquer la tonalité et d'en préciser le contexte sur certains points en fournissant des références supplémentaires. Le lecteur désireux d'avoir un compte rendu plus détaillé de telle ou telle session pourra se reporter aux résumés établis par les rapporteurs de session, qui sont disponibles sur le site web de la conférence.

Le contexte

Le dramaturge Arthur Miller a écrit que chaque génération doit réinventer la liberté, notamment parce qu'il y a toujours des gens qui en ont peur⁴. Au moment où il a couché ces mots visionnaires sur le papier, il était sans doute loin de s'imaginer que le Conseil de l'Europe pourrait un jour envisager de mettre au point une application garantissant à ses utilisateurs leur droit à la liberté d'expression. Cette citation nous fournit néanmoins un excellent point de départ.

La liberté, et en particulier la liberté d'expression, est tout sauf statique. C'est une force dynamique qui évolue – de façon positive ou négative – au fil du temps et c'est pourquoi les normes internationales et régionales en matière de droits de l'homme doivent, elles aussi, être interprétées de manière dynamique. La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) doit rester en phase avec son temps et se montrer capable de répondre aux menaces graves et changeantes qui pèsent aujourd'hui sur elle. La Cour européenne des droits de l'homme a par conséquent élaboré une doctrine de « l'instrument vivant » afin de garantir que les droits consacrés par la CEDH, dont le droit à la liberté d'expression, ne soient pas purement théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs.

Comme le progrès technique et les comportements sociétaux redessinent les contours de la liberté d'expression, il faut évidemment que l'article 10 de la CEDH suive les évolutions de la société et de la technologie.

⁴ Arthur Miller, cité dans Salman Rushdie, « Arthur Miller at Eighty », in *Step across this line: collected non-fiction 1992-2002* (Vintage, Londres, 2002), p. 53.

La protection du droit à la liberté d'expression nécessite une vigilance attentive et constante, non seulement du fait des changements technologiques et sociétaux, mais aussi en raison des menaces auxquelles elle est confrontée en permanence. L'attentat sanglant et meurtrier perpétré en janvier 2015 contre *Charlie Hebdo* a été un événement tragique pour la liberté d'expression, mais aussi un moment mobilisateur. Ces assassinats nous ont fait voir à quel point la liberté d'expression est menacée par l'intolérance et le fondamentalisme. Ils ont en outre révélé la polarisation des opinions au sein de la société à propos de la signification de la liberté d'expression et de ses limites. Ils ont par ailleurs montré qu'il était urgent de réfléchir sérieusement aux différents types de réponses – juridiques, politiques et autres – à mettre en œuvre pour contrer ces menaces.

Comment décrire au mieux les temps dans lesquels nous vivons, alors que le monde est en proie à tant de guerres et de crises et que la liberté d'expression est attaquée de toutes parts, comme l'a rappelé le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe dans son allocution d'ouverture ? L'époque que nous vivons est marquée à la fois par le pessimisme, le cynisme, la colère et une indifférence croissante. Mais une chose est sûre : nous vivons une époque d'autonomisation individuelle sans précédent. Celle-ci est à double tranchant. D'un côté la technologie offre à l'individu les moyens de communiquer avec le plus grand nombre, ce qui crée des passerelles pour la participation aux affaires et aux débats publics. De l'autre, la technologie donne aussi aux extrémistes la possibilité de propager la haine, d'inciter à la violence et de planifier, voire de commettre de violents attentats, à une vitesse et à une échelle totalement nouvelles. Selon l'usage que l'on en fait, la technologie peut servir aussi bien la démocratie que la destruction.

Le système

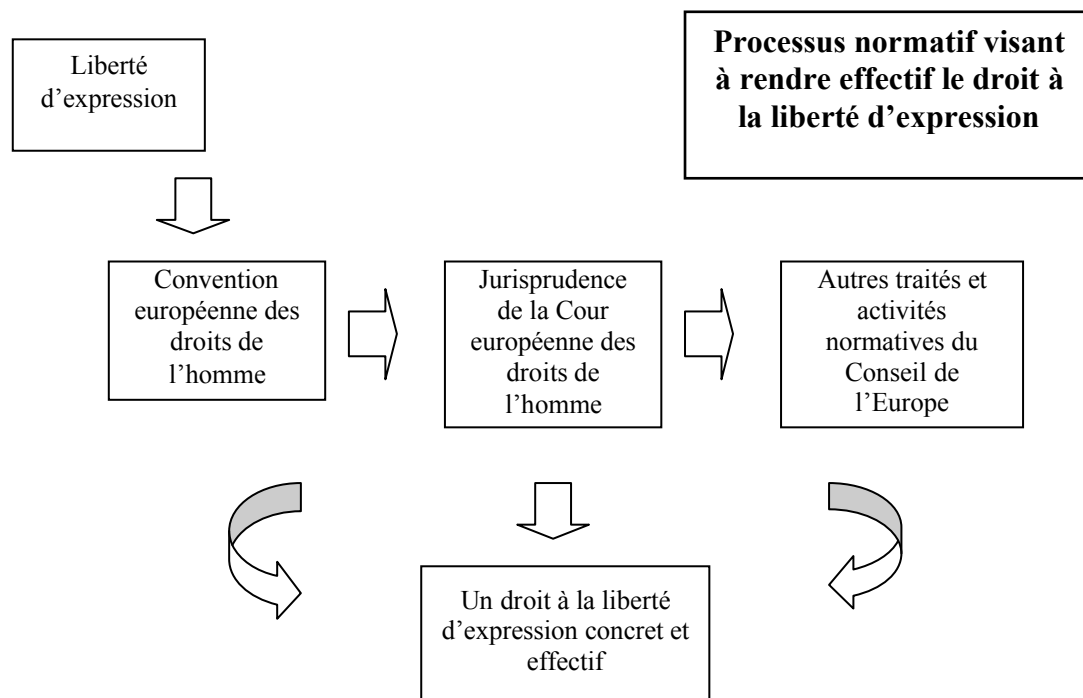
M. Joshua Rozenberg, qui a prononcé le discours introductif de la conférence, a appelé le Conseil de l'Europe à « tenir un discours ferme » et à prendre des mesures plus fortes à l'égard des Etats membres qui ne s'acquittent pas de leur obligation de protéger la liberté d'expression. Pour donner suite à cet appel à la mobilisation, il est important de comprendre tout d'abord la nature et la composition du système du Conseil de l'Europe pour la protection de la liberté d'expression (voir le schéma n° 1). Il convient ensuite de déterminer quels mécanismes au sein du système sont les mieux placés pour répondre à cet appel. Une perspective systémique s'avèrera très utile à cet égard car elle permet d'évaluer les forces et les faiblesses des différentes composantes de l'ensemble.

Le système comprend des principes et des droits, inscrits dans le droit des traités et établis par la jurisprudence, des normes inscrites dans les textes politiques et d'orientation et des mécanismes de rapport/suivi des Etats. Chacun de ces instruments et de ces mécanismes a ses objectifs et priorités propres et/ou son mandat et ses méthodes de travail spécifiques. Chacun a sa place dans le système, régi par le principe général d'unité des objectifs et du

fonctionnement⁵. Le système pourrait même être qualifié de système complexe adaptatif. Il est complexe car composé de différents instruments et acteurs, qui interagissent, et adaptatif car il s'adapte à des priorités politiques internes et des circonstances politiques et socioculturelles externes en perpétuelle évolution, aux niveaux national et international.

L'interaction entre les différentes composantes du système détermine également la façon dont le droit à la liberté d'expression est exercé concrètement. Le système s'emploie à traduire dans la pratique les théories abstraites de la liberté d'expression et à en faire un droit à la liberté d'expression réel et effectif. Il cherche à créer un environnement favorable à la liberté d'expression, notamment telle qu'exercée par les journalistes et les autres acteurs des médias. L'efficacité du cadre normatif est fonction de l'efficacité de sa mise en œuvre.

Schéma n° 1 : Le système du Conseil de l'Europe pour la liberté d'expression



La CEDH est la pierre angulaire, l'instrument le plus important de ce système. L'article 10 protège le droit à la liberté d'expression, mais cette protection s'inscrit dans le cadre plus large du système général de protection des droits de l'homme de la Convention. Les droits garantis par la CEDH, tels qu'interprétés par la Cour européenne des droits de l'homme dans sa jurisprudence, sont le moteur de tout le système. Il a été dit à de nombreuses reprises lors de la conférence que ceci doit rester le cas à l'heure où l'on s'intéresse à de nouvelles dimensions de la liberté d'expression et où l'on doit faire face à des menaces et des défis, d'apparition récente ou plus ancienne, mettant en danger l'exercice de ce droit.

⁵ L'expression est empruntée à Thomas Emerson, qui l'utilise dans son traité sur le système de liberté d'expression élaboré sur la base du premier amendement de la Constitution des Etats-Unis : Thomas I. Emerson, *The System of Freedom of Expression* (Random House, New York, 1970), p. 4.

Le Conseil de l'Europe a adopté au fil des années un certain nombre d'autres traités qui reprennent les principes généraux de la CEDH dans plusieurs domaines spécifiques. Une approche systémique de la liberté d'expression permet de garantir le maintien de la cohérence et de la complémentarité de ces traités. Nous proposons ci-après une liste de traités couvrant certains des thèmes évoqués lors de la conférence :

STE/STCE	Titre	Entrée en vigueur	Thème de la conférence
108	Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel	01/10/1985	Protection des données
181	Protocole additionnel concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données	01/07/2004	Protection des données
132	Convention européenne sur la télévision transfrontière (telle que modifiée ⁶)	01/05/1993	Réception et retransmission de programmes
157	Convention-cadre pour la protection des minorités nationales	01/02/1998	Dialogue interculturel, tolérance et médias
185	Convention sur la cybercriminalité	01/07/2004	Activités criminelles en ligne
189	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	01/03/2006	Discours de haine en ligne
196	Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme	01/06/2007	Lutte contre le terrorisme

Plusieurs autres traités actuellement ouverts à la signature mais qui ne sont pas encore entrés en vigueur concernent également la liberté d'expression. Citons par exemple la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics⁷, premier traité international juridiquement contraignant qui reconnaît un droit d'accès général aux documents publics détenus par les autorités publiques. Un autre exemple est le Protocole n° 15 portant amendement à la CEDH⁸, qui, entre autres dispositions, insère dans le Préambule de la CEDH une référence explicite à la doctrine de la marge d'appréciation élaborée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Un troisième est le Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme⁹, qui « érige en infractions pénales un certain nombre d'actes, parmi lesquels la participation intentionnelle à un groupe terroriste, la réception d'un entraînement pour le terrorisme, le fait de se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme et le financement ou l'organisation de ces

⁶ Depuis son entrée en vigueur le 1^{er} mars 2002, le Protocole portant amendement à la Convention européenne sur la télévision transfrontière (STE 171) fait partie intégrante de la Convention.

⁷ STCE n° 205, ouvert à la signature le 8 juin 2009.

⁸ STCE n° 213, ouvert à la signature le 24 juin 2013.

⁹ STCE n° 217, ouvert à la signature le 22 octobre 2015.

voyages »¹⁰. Ce protocole « instaure également un réseau de points de contact nationaux disponibles 24h/24, permettant l'échange rapide d'informations »¹¹.

L'importance du mot « interaction » a déjà été soulignée dans le contexte de l'articulation entre les instruments et textes normatifs du Conseil de l'Europe et ses mécanismes. L'interaction est également essentielle pour ce qui est de la relation entre les normes juridiquement contraignantes et les textes normatifs politiques. Les textes politiques et les textes directeurs (ci-après « textes normatifs ») doivent être fondés sur la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, mais ils peuvent à leur tour peser sur l'évolution de la jurisprudence.

Les textes normatifs s'attachant en général à des aspects (des droits de l'homme) ou à des situations (nouvelles) spécifiques ayant des implications en matière de démocratie ou de droits de l'homme, ils peuvent venir compléter des dispositions des traités existants. Ils peuvent le faire en apportant un niveau de détail que n'atteignent pas les dispositions contenues dans les traités et en anticipant des questions nouvelles sur lesquelles il n'existe pas de dispositions conventionnelles ou de jurisprudence. On peut constater que les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme font référence de manière de plus en plus systématique et structurée aux textes normatifs du Comité des Ministres, entre autres¹². Ces textes normatifs peuvent en outre faciliter l'interprétation des traités existants en appliquant des principes généraux à des situations concrètes et en proposant une interprétation des principes en adéquation avec l'époque.

Outre ses instruments et textes normatifs, le système s'appuie également sur un ensemble d'acteurs qui contribuent de différentes manières aux initiatives générales du Conseil de l'Europe pour la protection du droit à la liberté d'expression. Il s'agit notamment de la Cour européenne des droits de l'homme, du Secrétaire Général, du Comité des Ministres, de l'Assemblée parlementaire, du Commissaire aux droits de l'homme, de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (« Commission de Venise ») et de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI).

Des conférences des ministres du Conseil de l'Europe responsables des médias et de la société de l'information sont régulièrement organisées. Les participants y élaborent les politiques européennes en matière de médias ainsi que les plans d'action pour leur mise en œuvre. Les textes adoptés lors de ces conférences ministérielles sont à la base des travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine des médias, de la société de l'information et de la protection des données, qui sont dirigés par le Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI). Le CDMSI travaille sous l'autorité du Comité des Ministres et est appuyé par la Division des médias et de l'Internet.

¹⁰ Site web du Bureau des traités du Conseil de l'Europe.

¹¹ *Ibid.*

¹² Par exemple la Recommandation n° R (97) 20 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le « discours de haine », du 30 octobre 1997, est citée dans les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme *Gündüz c. Turquie*, n° 35071/97, § 22, CEDH 2003-XI, et *Féret c. Belgique*, n° 15615/07, § 44 et 72, 16 juillet 2009.

Une « Task Force » pour la liberté d'expression et des médias a été mis en place en 2012 par le Secrétaire Général. Ce groupe est chargé de la coordination des activités dans ce domaine au sein du Conseil de l'Europe.

Dernier mécanisme en date dans le système du Conseil de l'Europe pour la protection de la liberté d'expression, la [Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes](#) a été lancée le 2 avril 2015. Il s'agit d'un espace public visant à faciliter la compilation, le traitement et la diffusion d'informations relatives à des préoccupations graves concernant la liberté des médias et la sécurité des journalistes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, telles qu'elles sont garanties par l'article 10 de la CEDH. Elle a pour but d'améliorer la protection des journalistes, de mieux répondre aux menaces et à la violence dont les professionnels des médias font l'objet et de favoriser des mécanismes d'alerte précoce et de capacité de réaction au sein du Conseil de l'Europe.

De par sa vocation pratique, la Plateforme joue au sein du système du Conseil de l'Europe un rôle essentiel de complément des textes normatifs et des acteurs de l'institution. Autre caractéristique notable, la Plateforme a été développée et fonctionne en coopération avec plusieurs partenaires de la société civile : Reporters sans frontières, la Fédération internationale des journalistes, la Fédération européenne des journalistes, l'Association des journalistes européens, ARTICLE 19, le Comité pour la protection des journalistes et Index on Censorship. Le 4 décembre 2014, le Conseil de l'Europe et les cinq premières organisations citées ont signé un mémorandum d'accord sur la création de la Plateforme. Les deux dernières organisations s'y sont associées le 13 octobre 2015, lors de la conférence.

Chaque organisation partenaire peut soumettre des alertes et chaque alerte contient les informations essentielles suivantes : date de saisie (les mises à jour sont également signalées) ; Etat membre du Conseil de l'Europe dans lequel la violation a eu lieu ; catégorie ; source de la menace (étatique, non étatique, inconnue) ; identité de l'organisation partenaire qui soumet l'alerte et niveau d'alerte. Il y a cinq catégories de violations : A. Atteintes à la sécurité et à l'intégrité physique des journalistes ; B. Détention et emprisonnement de journalistes ; C. Harcèlement et intimidation de journalistes ; D. Impunité ; E. Autres actes ayant des effets dissuasifs sur la liberté des médias. Lorsqu'elles existent, des informations complémentaires émanant d'autres sources sont généralement fournies, de même que toute information sur les suites données par le Conseil de l'Europe ou d'autres OIG, ainsi que les réponses des gouvernements.

Le lien entre le système du Conseil de l'Europe pour la protection de la liberté d'expression et les Etats membres est un autre exemple d'interaction. Le lien entre la Cour européenne des droits de l'homme et les juridictions nationales est un lien de subsidiarité ; la Cour ne doit intervenir qu'en dernier ressort, après que toutes les voies de recours au niveau national ont été épuisées. Le système dans son ensemble est conçu pour atteindre ses objectifs à travers trois types d'activités, qui forment une « trilogie vertueuse » : l'élaboration de normes et standards ; le suivi de leur mise en œuvre par les Etats membres et la coopération avec

ceux-ci afin de les aider à mettre leur législation et leur pratique en conformité avec les normes et standards de l'organisation¹³.

Le dialogue et la coopération avec la société civile représentent également une dimension importante du système du Conseil de l'Europe pour la protection de la liberté d'expression. L'esprit de coopération qui préside à la Plateforme en est un exemple caractéristique, tout comme la collaboration du Conseil de l'Europe avec différents mécanismes clés au niveau international ou mis en place par d'autres OIG régionales, notamment le rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression et le représentant de l'OSCE pour la liberté des médias. Le rôle du Conseil de l'Europe en tant que partie prenante régionale dans la mise en œuvre du Plan d'action des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité doit également être mentionné à cet égard. Enfin, d'autres ordres juridiques au niveau international ou régional peuvent influencer le fonctionnement interne du système du Conseil de l'Europe et l'interprétation de ses textes normatifs. Nous verrons plus loin que les normes des Nations Unies en matière de droits de l'homme et les textes réglementaires de l'Union européenne ont été évoqués lors des discussions de la conférence.

En conclusion, le système du Conseil de l'Europe pour la protection de la liberté d'expression est structuré de manière complexe, mais dynamique. Il forme un ensemble complet en soi, mais interfère aussi nécessairement avec les ordres juridiques nationaux des Etats membres. De plus, il doit aussi être considéré dans un cadre international plus large. Les forces de la société civile peuvent également influencer ses travaux. Ces dimensions extérieures le rendent d'autant plus complexe et adaptatif.

Les défis

Les différentes sessions de la conférence ont donné lieu à de vastes débats permettant de dégager un certain nombre de défis majeurs concernant la liberté d'expression, aujourd'hui et dans le futur ; ces défis concernent tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Nous allons maintenant revenir tour à tour sur les différentes sessions, puis nous réfléchissons aux incidences de ces défis sur le système du Conseil de l'Europe pour la protection de la liberté d'expression.

¹³ Allocution de clôture de la conférence par M. Philippe Boillat, Directeur général, Direction générale Droits de l'homme et Etat de droit du Conseil de l'Europe.

Session 1 : Un environnement favorable au débat public libre et pluraliste

L'intitulé de la session 1 renvoie à une conclusion majeure de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *Dink c. Turquie* :

« [L]es Etats sont tenus de créer, tout en établissant un système efficace de protection des auteurs ou journalistes, un environnement favorable à la participation aux débats publics de toutes les personnes concernées, leur permettant d'exprimer sans crainte leurs opinions et idées, même si celles-ci vont à l'encontre de celles défendues par les autorités officielles ou par une partie importante de l'opinion publique, voire même sont irritantes ou choquantes pour ces dernières. »¹⁴

La Cour estime que les Etats ont une obligation positive primordiale de créer un environnement propice, ou « favorable », à la liberté d'expression¹⁵. Cette conclusion doit être interprétée à la lumière de l'arrêt *Handyside*, qui est sans doute l'arrêt de la Cour le plus connu et le plus important en ce qui concerne la liberté d'expression. Dans cet arrêt, la Cour a estimé que la liberté d'expression :

« vaut non seulement pour les “informations” ou “idées” accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de “société démocratique”. »¹⁶

Ces éléments des arrêts *Dink* et *Handyside* exposent la conception que la Cour européenne des droits de l'homme a d'une société pluraliste et démocratique, qui se caractérise par un débat public vigoureux et dépend de celui-ci.

Une bonne partie des discussions de la première session a porté sur la distance qu'il y a entre l'aspiration à un contexte *propice* à la liberté d'expression et la réalité – dans divers pays – d'un contexte qui entrave en fait cette liberté. On peut considérer que le contexte est propice lorsque les lois et politiques en vigueur et les conditions générales qui prévalent garantissent l'espace nécessaire à la tenue d'un débat public pluraliste. Un tel contexte ne peut exister lorsque des lois et des politiques, conçues spécifiquement ou non, sont appliquées à des journalistes, des médias et d'autres acteurs souhaitant participer au débat public dans le but de les en empêcher ou de les en dissuader.

Des cas de journalistes assassinés, agressés, menacés et harcelés en raison de leur travail critique ont été mentionnés durant la conférence, de même que des situations dans lesquelles

¹⁴ *Dink c. Turquie*, n° 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 et 7124/09, § 137, 14 septembre 2010.

¹⁵ Voir également : Tarlach McGonagle, « Positive obligations concerning freedom of expression: mere potential or real power? », in Onur Andreotti (dir.), *Journalism at risk: Threats, challenges and perspectives* (Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2015), p. 9-35.

¹⁶ *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, § 49, série A, n° 24.

ces pratiques sont courantes. Il a également été fait état des campagnes publiques de dénigrement menées contre des journalistes, de fausses informations étant utilisées pour les discréditer, eux et leur travail. Il a également été question de l'utilisation fantaisiste, chicanière ou malveillante de dispositions législatives et de mesures administratives dans le but de harceler des journalistes ou d'autres acteurs des médias ou de les empêcher de contribuer effectivement au débat public. Il arrive ainsi que des journalistes soient poursuivis en vertu de lois d'une portée excessivement larges, par exemple des lois de lutte contre le terrorisme ou réprimant pénalement la diffamation, qui existent toujours dans un certain nombre de pays. Ils sont parfois aussi poursuivis sur la base de fausses accusations de fraude fiscale ou d'incitation au suicide, par exemple. En ce qui concerne le journalisme et le débat public en ligne, des pratiques telles que l'imposition de conditions onéreuses pour l'enregistrement de sites web, le blocage de sites et le recours à la législation sur le droit d'auteur pour faire supprimer des contenus en ligne ont été signalées dans certains pays.

L'un des sentiments exprimés lors de cette session est que nous serions désormais entrés dans une nouvelle phase de la société de l'information, où la propagande, l'information sponsorisée (commerciale) et les relations publiques dominent chaque jour davantage et où se livrent des guerres de l'information dont les armes sont les médias et les réseaux sociaux. Face à l'émergence de ces médias « génétiquement modifiés », la présence de journalistes indépendants et de médias libres, indépendants, pluralistes et viables est tenue pour plus nécessaire que jamais. Les médias indépendants sont en effet essentiels à la démocratie : ils ont non seulement un rôle de sentinelle publique, mais sont aussi, comme l'a formulé M. Gvozden Srećko Flego, de l'Assemblée parlementaire, des « co-créateurs de l'opinion publique ».

Une autre menace pèse sur la liberté et le pluralisme des médias : la concentration de la propriété des médias, phénomène aggravé par l'absence de transparence. Ces menaces et ces problèmes constituent d'importants défis pour les Etats, qui sont les ultimes garants du pluralisme, en particulier dans le secteur de l'audiovisuel¹⁷. Ce rôle de garant fait peser sur les Etats une « obligation positive de mettre en place un cadre législatif et administratif approprié pour garantir un pluralisme effectif »¹⁸. Il implique aussi que les Etats remédient aux conséquences sur le pluralisme du secteur des médias de la présence de sociétés multinationales et d'intermédiaires internet souvent établis hors du territoire de l'Etat concerné. En ce qui concerne le problème de la transparence, l'Assemblée parlementaire a proposé de promouvoir une carte d'identité des médias « sur laquelle figureraient notamment les informations relatives aux propriétaires du média concerné ainsi que ceux qui contribuent dans une large mesure à ses revenus, à l'instar des grands annonceurs ou des donateurs »¹⁹.

¹⁷ *Informationsverein Lentia et autres c. Autriche*, 24 novembre 1993, § 38, série A n° 276.

¹⁸ *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie*, *op. cit.*, § 134. Voir également § 130.

¹⁹ Résolution 2035 (2015), La protection de la sécurité des journalistes et de la liberté des médias en Europe, 29 janvier 2015, par. 16.

Session 2 : La liberté de heurter, choquer ou inquiéter

Si l'intitulé de la session 1 faisait référence à l'arrêt *Dink*, celui de la session 2 renvoie explicitement à l'arrêt *Handyside*. L'une des questions essentielles débattues durant cette session a été la portée du principe *Handyside* : quel est le point de basculement au-delà duquel l'expression d'un message qui heurte, choque ou inquiète l'Etat ou une partie de la population atteint une intensité telle qu'elle ne bénéficie plus de la protection de l'article 10 de la CEDH ?

L'articulation entre l'article 10 (liberté d'expression) et l'article 17 (interdiction de l'abus de droit) de la CEDH, telle qu'interprétée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, a été expliquée. L'article 17 a été conçu pour éviter un mauvais usage ou un détournement de la CEDH par ceux qui auraient des intentions contraires à la lettre et à l'esprit de la Convention. Lorsque la Cour estime que l'article 17 est applicable dans une affaire, celle-ci est généralement déclarée irrecevable et n'est pas examinée sur le fond²⁰. Le caractère définitif des conséquences de l'article 17 lorsqu'il est appliqué lui a valu d'être désigné par certains comme la « disposition guillotine » de la Convention. L'application de l'article 17 constituant une ingérence très grave dans le droit à la liberté d'expression, la Cour devrait faire preuve d'une grande modération lorsqu'elle y a recours, selon Mme Françoise Tulkens, ancienne vice-présidente de la Cour.

Une part importante de cette session a été consacrée au « discours de haine », qui n'a pas été défini par la Cour européenne des droits de l'homme. Bien qu'il n'existe pas de définition juridiquement contraignante ou autorisée, le sens fondamental de l'expression apparaît clairement. Il s'agit, au fond, de l'expression de la haine, ou de l'incitation à la haine ou à la violence, vis-à-vis de membres de minorités ou de groupes vulnérables en raison de leur « altérité », par exemple la race, l'appartenance à un groupe ethnique, le genre (ou l'identité de genre), l'orientation sexuelle, etc. Les structures du pouvoir dans la société, ainsi que la possibilité d'accéder aux médias, à des forums/services sur internet et à d'autres plateformes de débat public et de s'y exprimer, peuvent avoir un impact important sur la façon dont le discours de haine est diffusé et combattu. Le discours de haine à caractère misogyne, en particulier en ligne, est apparu comme un problème particulièrement aigu à cet égard.

Comme pour d'autres thèmes examinés lors de la conférence, on constate l'impact de l'évolution de la technologie sur le discours de haine et les limites de la liberté d'expression. En raison de la dimension planétaire d'internet, l'information et les idées peuvent se répandre dans le monde entier comme une trainée de poudre. L'expression d'un message destiné à un public local peut toucher le monde entier. De ce fait, des messages sont diffusés hors du

²⁰ La Cour n'applique toutefois pas toujours l'article 17 de la même manière. Pour une analyse sur le fond, voir : Hannes Cahné & Dirk Voorhoof, « The Abuse Clause and Freedom of Expression in the European Human Rights Convention: An Added Value for Democracy and Human Rights Protection? », 29 *Netherlands Quarterly of Human Rights* (n° 1, 2011), p. 54-83 ; David Keane, « Attacking hate speech under Article 17 of the European Convention on Human Rights », 25 *Netherlands Quarterly of Human Rights* (n° 4, 2007), p. 641-663.

contexte culturel immédiat dans lequel ils ont été produits et parviennent à un public autre que celui auquel ils étaient initialement destinés. Cela signifie que de tels messages sont susceptibles d'être jugés à l'aune de valeurs sociétales et de normes juridiques différentes de celles applicables là où ils ont été émis. Ceci peut être à l'origine de frictions dans certains cas, par exemple en ce qui concerne la satire, notamment lorsque sa cible est de nature religieuse. La Cour européenne des droits de l'homme a considéré que la satire doit être protégée car elle « est une forme d'expression artistique et de commentaire social qui, de par l'exagération et la déformation de la réalité qui la caractérisent, vise naturellement à provoquer et à agiter »²¹. Dans certaines régions du monde, cependant, la satire religieuse tombera probablement sous le coup de la législation sur le blasphème. Le fait que certains pays européens conservent dans leur législation – et continuent d'appliquer – des dispositions réprimant pénalement le blasphème, ce qui a un effet dissuasif sur la liberté d'expression, est très préoccupant.

L'un des principaux messages qui se sont dégagés de cette session est que le défi de la lutte contre le discours de haine ne peut être relevé sans un arsenal complet de stratégies spécifiques, mais complémentaires, et impliquant différentes parties prenantes. En d'autres termes, le discours de haine doit être combattu par un éventail de mesures : juridiques, politiques, éducatives, informationnelles, culturelles, etc. Une approche en profondeur s'impose, car les cas concrets de discours de haine sont la manifestation d'une haine sous-jacente, dont l'origine se retrouve dans un contexte structurel où la haine et la violence vis-à-vis de groupes de personnes sont banalisées.

Session 3 : La lutte contre le terrorisme

La troisième session a mis fortement l'accent sur la manière dont les organisations terroristes actuelles exploitent internet, et en particulier les réseaux sociaux, pour diffuser leur propagande, se financer et recruter des membres. Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer pourquoi les réseaux sociaux sont devenus un outil si puissant à cet égard. Ainsi, pour prendre l'exemple des djihadistes, il s'agit souvent d'hommes jeunes particulièrement susceptibles de se radicaliser en raison d'un certain nombre de facteurs clés – désenchantement vis-à-vis des structures et des processus politiques, inégalités socioéconomiques, etc. Enfants du numérique (par opposition aux « immigrés du numérique »), ces jeunes terroristes sont parfaitement à l'aise avec les réseaux sociaux et le caractère décentralisé et participatif des services du web 2.0 leur permet de contourner les formes traditionnelles ou institutionnelles de communication. Les réseaux sociaux offrent aux jeunes la possibilité d'aplanir les hiérarchies de savoir et de pouvoir qui pèsent sur eux dans le monde non connecté ; dès lors, l'utilisation des réseaux sociaux serait pour eux une forme d'autonomisation.

Les terroristes qui maîtrisent bien la technique sont en mesure de mettre en place et d'utiliser des réseaux de communication rapides, souples et fiables, pouvant basculer rapidement d'une

²¹ *Vereinigung Bildender Künstler c. Autriche*, n° 68354/01, § 33, 25 janvier 2007.

plateforme à une autre et donc difficilement contrôlables par les autorités. Pour faire face à cette situation, Europol a récemment créé une unité spéciale chargée du signalement des contenus sur internet (EU Internet Referral Unit, ou EU IRU). Cette unité a notamment pour mission de coordonner les tâches d'identification (repérage) des contenus extrémistes terroristes et violents en ligne et de participer à ces tâches avec les partenaires concernés, d'effectuer des signalements rapides, efficaces et effectifs, en coopération étroite avec les entreprises, et d'apporter son soutien dans ce domaine aux autorités compétentes en leur apportant une analyse stratégique et une analyse opérationnelle²². Dans la pratique, comme l'unité d'Europol ne dispose pas du mandat lui permettant d'obliger les fournisseurs de services en ligne à bloquer ou à supprimer de leurs plateformes certains contenus, elle doit travailler en s'efforçant d'obtenir la coopération volontaire des réseaux sociaux, par le biais d'un dialogue fondé sur les conditions de service des fournisseurs d'accès.

Les problèmes en termes de liberté d'expression posés par les instruments et les stratégies de lutte contre le terrorisme ne sont pas uniquement liés à la technologie. Les lois vagues ou aux contours trop larges qui érigent en infraction pénale l'apologie du terrorisme ou l'incitation indirecte au terrorisme peuvent avoir un effet dissuasif sur la liberté d'expression. Il en va de même avec les lois dont les termes et notions clés ne sont pas définis ou bien sont définis de manière trop imprécise. Le caractère problématique de ces lois a été mis en évidence par le Conseil de l'Europe, qui a tenté d'y apporter une réponse, par exemple dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme²³, dans les travaux normatifs du Comité des Ministres²⁴ et lors de la Conférence ministérielle de Reykjavik de 2009. Les normes et les garanties établies par la Cour européenne des droits de l'homme constituent un précieux cadre de référence pour la mise en place et l'application de lois de lutte contre le terrorisme. Dans une résolution adoptée lors de la conférence de Reykjavik, les ministres des pays participants ont indiqué avoir décidé « d'examiner régulièrement notre législation et/ou notre pratique nationales pour veiller à ce que tout impact des mesures de lutte contre le terrorisme sur le droit à la liberté d'expression et d'information soit conforme aux normes du Conseil de l'Europe, avec une attention particulière portée à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme »²⁵.

En dépit de ces normes, on relève de nombreux exemples récents de mesures de lutte contre le terrorisme appliquées d'une façon qui menace ou viole le droit à la liberté d'expression, comme l'expose en détail le rapport de session. Ces cas, qui concernent plusieurs pays, ont trait à la censure et à l'autocensure d'une expression ou d'expositions artistiques sur des thèmes sensibles, à la détention arbitraire de journalistes et d'autres acteurs des médias, au blocage de sites web et de services internet, à l'expulsion de journalistes et à l'adoption de

²² Voir <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7266-2015-INIT/en/pdf>.

²³ Voir par exemple *Leroy c. France*, n° 36109/03, 2 octobre 2008.

²⁴ Comité des Ministres, Déclaration sur la liberté d'expression et d'information dans les médias dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, 2 mars 2005.

²⁵ Résolution, Développements en matière de législation contre le terrorisme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et leur impact sur la liberté d'expression et d'information. Voir aussi : David Banisar, *En parlant de terreur. Enquête relative aux effets de la guerre contre le terrorisme sur la liberté des médias en Europe*, Division médias et société de l'information du Conseil de l'Europe, 2008, disponible sur : https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/banisar_fr.pdf.

lois sur la surveillance électronique octroyant dans certains cas de vastes pouvoirs aux services de renseignement. Des critiques ont été exprimées contre la Convention sur la cybercriminalité, à qui l'on a reproché de ne pas contenir de garanties suffisantes contre la surveillance étendue des activités en ligne et de ne pas prévoir de recours devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Session 4 : Les intermédiaires et la liberté d'expression en ligne

Les intermédiaires sur internet ont un rôle important de sentinelle en ce qui concerne le débat public en ligne. Ils contrôlent les réseaux *privés*, tels que les réseaux sociaux, où se déroule bien souvent le débat *public*. La quatrième session a été dominée par un débat sur les différentes questions juridiques soulevées par l'arrêt *Delfi c. Estonie* rendu par la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme²⁶.

Ces questions, résumées dans le rapport de session, sont notamment : la nature des commentaires litigieux (étaient-ils constitutifs ou non d'un discours de haine ?), la nature des devoirs et responsabilités de Delfi en matière de modération des contenus (spécifiquement en ce qui concerne son système de filtrage et son système de retrait sur notification), l'étendue de la responsabilité juridique des intermédiaires, telle que déterminée, entre autres, par le cadre établi sur la base de la directive de l'Union européenne sur le commerce électronique, et la nature commerciale ou non du portail d'actualités en ligne géré par Delfi²⁷.

La question de la valeur jurisprudentielle de l'arrêt *Delfi* a également été soulevée. S'exprimant en son nom, le juge Spano a souligné la nature spécifique du prestataire en question : sur le portail d'actualités en ligne de Delfi, les commentaires des lecteurs étaient canalisés par contenu éditorial/article. Ce niveau élevé d'implication de l'éditeur dans le contenu impliquait un engagement de responsabilité supérieur. La décision ne serait pas nécessairement la même pour d'autres types de prestation de services. En d'autres termes, une affaire impliquant un rôle plus passif, marqué par un niveau d'intervention moindre, voire inexistant, sur la rédaction ou la mise en forme du contenu – par exemple un forum de discussion neutre – ne donnerait pas obligatoirement lieu à une décision similaire à l'arrêt *Delfi*.

Lors de la discussion qui a suivi, il a été souligné que l'affaire *Delfi* était la première dans laquelle la Cour a dû trancher ces questions. Il pouvait de ce fait être compréhensible que la Cour adopte une approche prudente et établisse des principes apparemment limités à un type spécifique de service ou de rôle intermédiaire. Ce n'est toutefois pas ce que l'on attend d'un arrêt de Grande Chambre, censé établir des principes largement applicables. Au cours de la

²⁶ *Delfi AS c. Estonie* [GC], n° 64569/09, CEDH 2015.

²⁷ Le cadre instauré par la directive européenne en matière de responsabilité des intermédiaires crée une exemption de responsabilité pour les services se livrant à un « simple transport » de contenus, à la forme de stockage dite « caching » et à « l'hébergement » de contenus (articles 12, 13 et 14, respectivement). La directive prévoit également que les prestataires de services ne doivent pas être soumis à une obligation générale « de surveiller les informations qu'ils transmettent ou stockent » ou « de rechercher activement des faits ou des circonstances révélant des activités illicites » (article 15(1)).

discussion, il a également été suggéré que soit mise en place une approche graduée concernant les obligations de contrôle des hébergeurs, afin de distinguer les services d'hébergement ayant un rôle strictement neutre et les intermédiaires intervenant davantage sur le plan éditorial, qui exercent un contrôle plus ou moins poussé sur les contenus. Toutefois, certains intermédiaires fournissent différents types de services, ce qui pourrait créer une situation dans laquelle le même intermédiaire pourrait voir sa responsabilité engagée à des degrés divers.

Il faut rappeler que les intermédiaires en ligne sont tenus de respecter les droits fondamentaux de leurs utilisateurs, dont le droit à la liberté d'expression. Cette responsabilité ne fait pas toujours bon ménage avec les visées commerciales et le risque existe que les stratégies d'atténuation des risques prennent le pas sur la protection de la liberté de parole. La primauté du droit et l'autorité du système judiciaire – pas des acteurs privés – sont ici des principes essentiels. Parmi les autres aspects liés à la responsabilité des intermédiaires de respecter le droit des utilisateurs à la liberté d'expression, citons la façon dont ces intermédiaires appliquent les conditions d'utilisation ou les règles de fonctionnement qu'ils ont établies, ainsi que leur transparence quant aux demandes de suppression émanant des Etats ou d'autres parties, par exemple par le biais de rapports publics.

Enfin, des questions ont été soulevées sur ce que recouvre le discours de haine et sur le caractère ambigu de l'anonymat dans l'expression en ligne. L'anonymat offre un écran derrière lequel les lanceurs d'alerte peuvent utilement s'abriter, mais il permet aussi de dissimuler l'identité de personnes qui veulent tenir des propos malveillants ou illégaux, susceptibles de porter atteinte aux droits d'autres personnes.

Session 5 : Les conséquences de la surveillance de masse sur la liberté d'expression

Deux axes ont été développés lors de la session 5 : les dangers de la surveillance de masse pour la liberté d'expression et l'importance de la protection des sources, pour les journalistes et les lanceurs d'alerte en particulier et pour la liberté d'expression en général. La Cour européenne des droits de l'homme offre une jurisprudence de plus en plus consistante sur ces deux questions²⁸, ce qui constitue un précieux appui dans la mesure où elles recouvrent de nouveaux aspects au fur et à mesure des progrès technologiques. D'autres mécanismes du système du Conseil de l'Europe pour la protection de la liberté d'expression se sont eux aussi penchés activement sur ces thèmes et problèmes. L'Assemblée parlementaire²⁹, la

²⁸ Sur la surveillance, voir par exemple : *Klass et autres c. Allemagne*, 6 septembre 1978, série A n° 28 ; *Malone c. Royaume-Uni*, 2 août 1984, série A n° 82 ; *Weber et Saravia c. Allemagne* (déc.), n° 54934/00, CEDH 2006-XI. Sur la protection des sources des journalistes, voir par exemple : *Goodwin c. Royaume-Uni*, 27 mars 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-II ; *Sanoma Uitgevers B.V. c. Pays-Bas* [GC], n° 38224/03, 14 septembre 2010 ; *Ressiot et autres c. France*, n° 15054/07 et 15066/07, 28 juin 2012 ; *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. et autres c. Pays-Bas*, n° 39315/06, 22 novembre 2012. Sur la protection des lanceurs d'alerte, voir par exemple : *Guja c. Moldova* [GC], n° 14277/04, CEDH 2008 ; *Matúz c. Hongrie*, n° 73571/10, 21 octobre 2014.

²⁹ APCE, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme (rapporteur : M. Pieter Omtzigt), « Les opérations de surveillance massive », doc. n° 13734, 18 mars 2015.

Commission de Venise³⁰ et le Commissaire aux droits de l'homme³¹ ont établi des rapports sur la surveillance de masse et/ou le contrôle des services de renseignement/de sécurité nationale, ou sur certains aspects de ces problèmes.

La discussion lors de cette session a notamment porté sur la façon dont les normes relatives aux droits de l'homme peuvent être utilisées pour guider les approches en matière de surveillance, un sujet particulièrement d'actualité après les révélations d'Edward Snowden. Il a été souligné que droits de l'homme et surveillance ne sont pas incompatibles, dans la mesure où le contrôle démocratique des agences de sécurité est encadré et mis en œuvre de façon appropriée. Le rapport de la Commission de Venise a constitué un document de référence central lors de la discussion. Plusieurs questions d'ordre terminologique ont été débattues en détail, notamment celle de la surveillance « massive » par opposition à la surveillance « ciblée ». Différents modèles de « contrôle démocratique » des services de sécurité ont été envisagés, une préférence se dégagant pour « un organe juridictionnel ou quasi juridictionnel délivrant les autorisations pour les sélecteurs utilisés dans les recherches »³². Un tel organe serait mieux adapté pour mener à bien cette tâche qu'une commission parlementaire et pourrait néanmoins avoir l'obligation de rendre compte devant le parlement. Une autorité indépendante de protection des données devrait alors superviser le suivi, la conservation, le traitement et l'utilisation des données de renseignement collectées³³.

Du point de vue de la liberté d'expression, il existe sans aucun doute des raisons légitimes et sérieuses de chercher à éviter la surveillance, par exemple en ce qui concerne la collecte et le partage d'informations confidentielles par les journalistes, les lanceurs d'alerte et d'autres personnes qui contribuent au débat public. Un certain nombre de personnes et de groupes susceptibles de faire l'objet d'une surveillance élevée ont ainsi de très bonnes raisons de faire en sorte que leurs communications soient sécurisées. Le cryptage et le pseudonymat/l'anonymat, notamment par le biais de logiciels de chiffrement et de moteurs de recherche anonymes, peuvent contribuer à la sécurité de leurs informations et de leurs communications. Ce sont des mesures d'autodéfense numérique ou d'autonomisation par le numérique.

Le rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, M. Kaye, dont le premier rapport au Conseil des droits de l'homme a porté notamment sur la question du chiffrement et de l'anonymat dans les

³⁰ Commission de Venise, *Mise à jour du rapport de 2007 sur le contrôle démocratique des services de sécurité et rapport sur le contrôle démocratique des agences de collecte de renseignements d'origine électromagnétique* (rapporteur : M. Iain Cameron), mars 2015.

³¹ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Democratic and effective oversight of national security services*, document thématique (auteur : M. Aidan Willis), mai 2015. Le résumé et les recommandations du Commissaire ont été publiés en français sous le titre *La surveillance démocratique et effective des services de sécurité nationale*.

³² Rapport de synthèse de la session 5.

³³ Pour aller plus loin sur ces questions, voir : Sarah Eskens, Ot van Daalen et Nico van Eijk, *Ten standards for oversight and transparency of national intelligence services* (Amsterdam, Institute for Information Law (IViR), 2015).

communications numériques³⁴, a plaidé pour l'utilisation de tels outils et pour la formation des journalistes et des blogueurs à ces techniques. Le second rapport thématique de M. Kaye, présenté au Secrétaire général des Nations unies, s'est attaché à la protection des sources d'information et aux lanceurs d'alerte – autre catégorie de personnes pour qui la sécurité des communications est indispensable³⁵.

Il a été souligné lors de la discussion que les menaces contre la liberté d'expression et la protection des données ne viennent pas uniquement des acteurs étatiques. Les acteurs privés, en particulier les entreprises multinationales qui proposent une diversité de services en ligne, collectent, conservent, utilisent et, avec la coopération volontaire ou involontaire de différentes autorités publiques, communiquent les données de leurs utilisateurs. Ces acteurs privés, quelles que soient leurs motivations financières, ont le devoir de respecter les droits fondamentaux de leurs utilisateurs, y compris le droit au respect de leur vie privée et à la protection de leurs données. Toute personne a droit à la maîtrise des données la concernant et doit pouvoir les modifier et/ou les effacer. Les fournisseurs de services en ligne devraient se conformer à ce principe et lui donner effet.

La Cour européenne des droits de l'homme a élaboré sa propre jurisprudence sur les thèmes concernés, mais cette session a mis en évidence toute la nécessité de prendre en compte les évolutions des législations nationales et de la jurisprudence d'autres juridictions. Ces questions brûlantes sont soulevées dans divers organes juridictionnels et politiques et ne peuvent être abordées en faisant abstraction du contexte général. Deux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ont été signalés comme particulièrement importants : l'arrêt *Digital Rights Ireland* (par lequel la CJUE a invalidé la directive de l'UE sur la conservation des données)³⁶ et l'arrêt *Maximilian Schrems* (par lequel la CJUE a invalidé la décision Safe Harbour – « sphère de sécurité » – de la Commission européenne concernant l'échange de données entre l'Europe et les Etats-Unis)³⁷. À l'évidence, le Conseil de l'Europe devra tenir compte de ce type d'éléments nouveaux pour l'élaboration et la mise en œuvre de ses propres normes sur ces questions – par exemple les intermédiaires internet et le contrôle des services de sécurité nationale/de renseignement.

³⁴ Rapport du rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, David Kaye, doc. ONU n° A/HRC/29/32, 22 mai 2015.

³⁵ « Promotion et protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression », Rapport établi par le rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, David Kaye, doc. ONU n° A/70/361, 8 septembre 2015.

³⁶ CJUE, affaires jointes C-293/12 et C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd c. Minister for Communications, Marine and Natural Resources et autres et Kärntner Landesregierung et autres*, 8 avril 2014.

³⁷ CJUE, affaire C-362/14, *Maximilian Schrems c. Data Protection Commissioner*, 6 octobre 2015.

Session 6 : Renforcer notre engagement pour la liberté d'expression dans tous les contextes³⁸

Les perspectives sur le renforcement de l'engagement intergouvernemental pour la protection du droit à la liberté d'expression présentées lors de la dernière session de la conférence se regroupaient selon deux grands axes. Plusieurs éclairages institutionnels – Union européenne, Unesco, Conseil de l'Europe – ont tout d'abord été exposés. Nous avons entendu ensuite des interventions sur les « Politiques, actions et instruments » utilisés pour mettre en œuvre les engagements intergouvernementaux.

L'Union européenne souscrit aux principes de la liberté d'expression et de la liberté et du pluralisme des médias tels qu'énoncés dans l'article 11 de sa Charte des droits fondamentaux. Ces principes inspirent diverses initiatives engagées par l'Union, y compris en coopération avec le Conseil de l'Europe. Le financement et le soutien de projets dont l'objectif est de promouvoir la liberté des médias et les règles de pluralisme dans les Etats membres de l'Union est l'une des composantes importantes de sa mobilisation dans ce domaine. Parmi ces initiatives figurent *Mapping Media Freedom*, une plateforme qui recense les violations de la liberté de la presse et établit des rapports, *Media Pluralism Monitor*, qui met en œuvre un outil de mesure du pluralisme de la presse pays par pays et évalue les risques pour chacun d'entre eux, le Centre européen pour la liberté de la presse et des médias, qui coordonne un réseau d'organisations travaillant sur la liberté de la presse dans toute l'Europe.

L'une des actions de l'Unesco en faveur de la liberté d'expression, de la liberté de l'information et de la liberté des médias est la coordination et la mise en œuvre du Plan d'action des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité, évoqué plus haut. Le rapport publié tous les ans par la directrice générale de l'Unesco sur la sécurité des journalistes et le danger de l'impunité est un outil important pour le suivi de la sécurité des journalistes et la prévention de l'impunité des auteurs de crimes contre les journalistes. L'organisation mène par ailleurs toute une série d'activités dans les domaines de l'éducation, de la formation et du renforcement des capacités.

Défis et réponses

Les différentes sessions, en particulier la dernière, ont mis en évidence un certain nombre de défis qui concernent le système dans son ensemble, ainsi que son efficacité globale. Il y a en premier lieu la critique, exprimée à plusieurs reprises lors de la conférence, selon laquelle le

³⁸ Les principaux sujets abordés dans les interventions sur le Conseil de l'Europe de M. Jan Kleijssen, directeur de la société de l'information et de l'action contre la criminalité du Conseil de l'Europe, et de M. Matjaž Gruden, directeur de la planification politique au Conseil de l'Europe, – à savoir les activités générales du Conseil de l'Europe dans le domaine de la liberté d'expression, des médias et de la société de l'information, ainsi que la Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes – ont été évoqués plus haut dans ce rapport et ne font par conséquent pas l'objet d'un compte rendu détaillé dans cette partie.

Conseil de l'Europe devrait faire davantage pour garantir la liberté d'expression, « tenir un discours ferme » lorsque les Etats membres violent le droit à la liberté d'expression, menacer de les suspendre ou de les exclure du Conseil de l'Europe et donner effectivement suite à ces mises en garde si nécessaire.

Le « discours ferme » fait partie de l'éventail de stratégies complémentaires et indispensables qui doivent être mises en œuvre par le Conseil de l'Europe afin de protéger et de promouvoir le droit à la liberté d'expression. La perception du système du Conseil de l'Europe pour la liberté d'expression comme un tout permet notamment de déterminer plus aisément quels organes du Conseil sont (i) les mieux placés pour tenir un « discours ferme » et (ii) les mieux à même d'avoir un impact politique fort lorsqu'ils le font.

Certains organes ne disposent pas du mandat leur permettant de tancer les Etats lorsque ceux-ci ne garantissent pas la liberté d'expression. Tel est le cas de la Cour, dont les arrêts sont avant tout déclaratoires. Son rôle est d'établir s'il y a eu violation du droit à la liberté d'expression dans une situation donnée. Elle ne se préoccupe pas des conséquences politiques des conclusions auxquelles elle parvient. La responsabilité de l'exécution des arrêts de la Cour incombe au Comité des Ministres.

Parler sans détour et exercer des pressions politiques fait en revanche partie des missions essentielles de certains autres organes. C'est par exemple le cas de l'Assemblée parlementaire, qui se définit comme la « conscience démocratique de l'Europe »³⁹ et qui établit de manière systématique des rapports sur la sécurité des journalistes et la liberté des médias en Europe, dans lesquels sont cités des pays, des personnes et des cas spécifiques⁴⁰. M. Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, a expliqué que d'autres acteurs, comme lui-même, ont, de par leur mandat, davantage de liberté pour choisir leurs méthodes de travail et déterminer quelle approche est souhaitable dans une situation donnée. Ceci permet, par exemple, de peser soigneusement les avantages respectifs de la diplomatie silencieuse et de la dénonciation publique des Etats. M. Rozenberg a indiqué à cet égard que le rapport annuel établi tous les ans par le Secrétaire Général sur la situation de la démocratie en Europe pourrait utilement apporter des informations spécifiques sur les violations de la liberté d'expression dans les Etats membres.

La session inaugurale a mis en évidence un certain nombre de tensions, que l'on a retrouvées lors des sessions suivantes. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, M. Thorbjørn Jagland, a salué des décisions de justice en Turquie, où la Cour constitutionnelle a appliqué dans plusieurs arrêts récents certains des grands principes de la liberté d'expression établis par la Cour européenne des droits de l'homme. M. Zühtü Arslan, président de la Cour

³⁹ Site web de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et Bruno Haller, *Une Assemblée au service de l'Europe – L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 1949-1989* (Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2006), p. XXX.

⁴⁰ APCE, Résolution 2035 (2015) et Recommandation 2062 (2015) intitulées l'une et l'autre « La protection de la sécurité des journalistes et de la liberté des médias en Europe », 29 janvier 2015 ; Recommandation 1897 (2010), « Respect de la liberté des médias », 27 janvier 2010 ; Résolution 1636 (2008) et Recommandation 1848 (2008), intitulées l'une et l'autre « Indicateurs pour les médias dans une démocratie », 3 octobre 2008 ; Résolution 1535 (2007) et Recommandation 1783 (2007), intitulées l'une et l'autre « Menaces contre la vie et la liberté d'expression des journalistes », 25 janvier 2007.

constitutionnelle de Turquie, a apporté des informations plus détaillées lors de son intervention. Toutefois, ces avancées interviennent sur fond de vives critiques concernant la situation de la liberté d'expression en Turquie et de signalements incessants de cas de violation de cette liberté.

Des tensions similaires existent aussi à propos de la situation en matière de protection de la liberté d'expression dans d'autres pays, comme en Azerbaïdjan, en Hongrie et en Fédération de Russie, pays mentionnés durant la conférence et dans la Résolution 3035 (2015) de l'Assemblée parlementaire⁴¹.

Il est important que le Conseil de l'Europe et d'autres OIG interviennent auprès des Etats membres sur leur bilan en matière de liberté d'expression, a-t-il été souligné. Les Etats bénéficient d'une présomption de bonne foi du fait de leur appartenance à des OIG engagées en faveur des droits de l'homme, mais s'il apparaît que cette bonne foi est absente, des mesures plus sévères s'imposent. Certains estiment que la meilleure approche est de maintenir ces Etats au sein de la communauté et conserver des voies de dialogue, quand d'autres pensent que l'on risque ainsi de remettre en question la crédibilité de l'organisation. Il a été relevé en outre que l'exclusion d'un Etat du Conseil de l'Europe priverait ses ressortissants de la possibilité de saisir la Cour européenne des droits de l'homme. Par ailleurs, les OIG disposent des instruments et des mécanismes permettant de garantir la protection du droit à la liberté d'expression, mais la volonté politique de les utiliser ferait parfois défaut.

Exprimées tour à tour vis-à-vis de certains Etats et du Conseil de l'Europe lui-même, ces tensions et ces critiques, souvent très vives, sont essentielles pour faire progresser le débat sur une protection plus efficace de la liberté d'expression. Elles inspirent les réponses du Conseil de l'Europe aux différents défis recensés lors des discussions de la conférence ainsi que les diverses recommandations formulées par les participants en vue d'améliorer l'action du Conseil de l'Europe pour garantir un meilleur niveau de protection de la liberté d'expression.

Lors de la conférence, la Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes avait déjà enregistré 84 alertes, qu'elle avait communiquées aux gouvernements concernés. Ces alertes avaient donné lieu à 25 réponses de la part des gouvernements. C'est un résultat spectaculaire pour une structure qui a commencé à fonctionner en avril 2015. De plus, comme nous l'avons déjà indiqué, deux organisations de la société civile sont devenues partenaires de la Plateforme à l'occasion de la conférence. Ces premiers résultats engendrent de grandes attentes et il y a encore beaucoup à faire pour poursuivre sur la lancée initiale. Il a été suggéré lors de la conférence de demander à l'APCE de publier régulièrement des rapports de suivi sur les cas soumis. L'APCE conduit déjà des activités de suivi de la liberté des médias et des journalistes en Europe et ceci pourrait constituer un volet d'activités nouveau, et utile, pour la Plateforme comme pour l'APCE.

⁴¹ APCE, Résolution 2035 (2015), « La protection de la sécurité des journalistes et de la liberté des médias en Europe », *op. cit.*

Dans le cadre de ses travaux normatifs, le Conseil de l'Europe se penche actuellement sur un certain nombre des défis majeurs en matière de liberté d'expression. Le CDMSI doit achever en 2015 un projet de recommandation aux Etats membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias. Le texte devrait être soumis au Comité des Ministres pour examen et adoption. L'avant-projet a été préparé ces deux dernières années par le Comité d'experts sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes (MSI-JO).

Le projet de recommandation s'inscrit dans le prolongement de la Déclaration du Comité des Ministres relative à la protection du journalisme et à la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias (2014). Il entend apporter aux Etats membres des indications détaillées sur les diverses mesures complémentaires auxquelles ils peuvent avoir recours pour respecter l'obligation qui est la leur de surmonter les multiples difficultés qui se posent pour assurer une protection efficace du journalisme et de la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias. Les lignes directrices présentées sont fondées sur un vaste ensemble de principes ancrés dans la CEDH et établis par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

De nombreux participants à la conférence ont souligné qu'il était nécessaire de mettre en œuvre une action préventive, en particulier face aux menaces pesant contre les journalistes et d'autres personnes qui cherchent à contribuer au débat public, et de redoubler d'efforts pour combattre et éradiquer l'impunité pour les crimes contre les journalistes et les autres acteurs s'impliquant dans le débat public. C'est l'un des principaux objets des lignes directrices du projet de recommandation mentionné plus haut, qui invitent les Etats membres à mettre en place un cadre législatif et administratif global pour l'exercice de la liberté d'expression. Ce cadre devrait être soumis à un examen approfondi et indépendant pour faire prévaloir la solidité et l'efficacité pratique des garanties permettant l'exercice du droit à la liberté d'expression et la mise en place effective de mesures réglementaires pour l'application de la législation. Un premier examen devrait être mené dans de brefs délais et être suivi d'examen périodiques réguliers. Le processus d'examen devrait porter sur le cadre législatif existant ou en projet, notamment les dispositions en matière de terrorisme, d'extrémisme et de sécurité nationale, et tout autre texte ayant des répercussions sur le droit à la liberté d'expression des journalistes et des autres acteurs des médias, ainsi que sur les autres droits essentiels à la réalisation effective de leur droit à la liberté d'expression.

Un autre projet de recommandation est en cours d'élaboration sous les auspices du CDMSI. Il porte sur la liberté d'internet et est préparé par le comité d'experts sur la circulation transfrontière d'internet et la liberté d'internet (MSI-INT). Lui aussi est établi sur la base d'une série de principes fondamentaux – présentés comme des indicateurs – portant sur un certain nombre de thèmes : l'existence d'un environnement favorable à la liberté d'internet, le droit à la liberté d'expression, le droit à la liberté de réunion et d'association, le droit au respect de la vie privée et les voies de recours. Ces grands thèmes sont subdivisés en sous-thèmes. Dans le cas du droit au respect de la vie privée, il s'agit par exemple de la protection des données à caractère personnel et de l'absence de surveillance.

Certains ont appelé de leurs vœux la création au sein du Conseil de l'Europe d'un commissaire à la liberté d'expression, qui aurait pour mandat de coordonner les activités internes du Conseil de l'Europe en matière de liberté d'expression, d'intervenir dans les Etats membres et de se tenir en contact avec ses homologues d'autres OIG.

Un autre souhait pertinent formulé lors de la conférence serait de parvenir à modifier la perception des processus de suivi, pour que l'impression d'être montré du doigt laisse la place à une relation constructive centrée sur la fourniture d'une expertise juridique de haut niveau visant à aider certains Etats à élaborer des normes durables en matière de liberté d'expression.

Tels sont quelques-uns des exemples et suggestions avancés durant la conférence pour permettre au Conseil de l'Europe de répondre aux menaces et aux défis pesant sur la liberté d'expression et évoqués lors des discussions. Plusieurs lignes d'action avaient déjà été dégagées auparavant, entre autres lors des différents débats thématiques du Comité des Ministres sur la sécurité des journalistes. Le chapitre 2 (Liberté d'expression) du rapport établi par le Secrétaire Général sur la *Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe (2015)* se conclut par une série de « propositions d'actions et recommandations » à l'échelle européenne et à l'échelle nationale. Nous les citons ici dans leur intégralité, eu égard à leur intérêt pour la planification stratégique en cours au Conseil de l'Europe :

« À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE

- En s'appuyant sur les initiatives existantes – notamment les travaux du Commissaire aux droits de l'homme, de l'Assemblée parlementaire, de la DGI et de la Plateforme visant à renforcer la sécurité des journalistes – le Conseil de l'Europe établira un programme européen sur trois ans⁴² pour soutenir les mécanismes nationaux de protection des journalistes, tels que les institutions du médiateur, les commissaires de la presse et les organisations non gouvernementales. Ce programme aura pour but de renforcer les capacités de ces mécanismes, de promouvoir la coopération en réseau et l'échange d'expériences dans le domaine de la sécurité des journalistes, et de mener un travail de sensibilisation à cette question dans les Etats membres.
- L'existence de données précises et actualisées sur la propriété des médias est une composante essentielle du pluralisme des médias et une garantie contre la corruption. Tous les Etats membres devraient veiller à recueillir et à publier suffisamment d'informations pour identifier les bénéficiaires financiers et véritables propriétaires de tout média habilité à opérer sur leur territoire.
- Les Etats membres devraient appliquer une réglementation efficace et surveiller la concentration des médias afin d'encourager le pluralisme et l'indépendance. Le Conseil de l'Europe apportera son expertise en ce qui concerne les cadres juridiques et réglementaires nationaux, en s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour (article 10 CEDH) et la Recommandation CM/Rec(2007)2 sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias.

⁴² Note du rapporteur : depuis la publication du rapport du Secrétaire Général, cette durée a été ramenée à deux ans. Dans son allocution de clôture, M. Boillat parle d'un programme sur deux ans.

- Le Conseil de l'Europe publiera un état des lieux des pratiques des Etats en matière de blocage, de filtrage et de suppression de contenus sur internet, permettant de dégager les grandes tendances, de repérer les bonnes pratiques et de déterminer les domaines où une action est nécessaire. Sur la base de la jurisprudence de la Cour et des normes établies par le Comité des Ministres, le Conseil de l'Europe proposera son assistance aux Etats membres pour protéger la liberté d'expression en ligne tout en garantissant la sécurité des citoyens.
- Le Conseil de l'Europe améliorera sa capacité de collecte et de traitement des informations relatives aux médias par l'intermédiaire des activités et des programmes de coopération existants.

À L'ÉCHELLE NATIONALE

La promotion de la liberté des médias et de la liberté d'expression sera désormais une priorité de la coopération bilatérale engagée par le Conseil de l'Europe avec les Etats membres, notamment dans le cadre de plans d'action. Cette coopération aura pour principaux objectifs :

- la mise en place de mesures concrètes visant à améliorer la sécurité des journalistes et à donner plus de visibilité à la question au sein des Etats membres ;
- l'action contre l'impunité des responsables de crimes à l'égard de journalistes ;
- la coopération avec les Etats membres pour préparer, évaluer, revoir et mettre en conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme toute loi qui impose des restrictions à la liberté d'expression. Sont notamment concernées les lois relatives à la diffamation, au discours de haine ou au blasphème, et celles qui visent à protéger l'ordre public, la morale ou la sécurité nationale. Ces lois doivent tenir dûment compte des exigences de l'article 10 de la CEDH et de la jurisprudence de la Cour. En particulier, toutes les lois limitant la liberté d'expression doivent répondre à un besoin social impérieux, être formulées avec clarté et précision, et être proportionnées quant à leur champ d'application et aux sanctions prévues. Une attention particulière sera portée à l'élaboration et à l'application des lois antiterrorisme, ainsi qu'à celles régissant l'accès aux documents officiels ;
- la mise en œuvre des normes du Conseil de l'Europe sur l'indépendance des autorités de régulation des médias, la mission des radiodiffuseurs de service public et la concentration des médias ;
- les activités visant à faire en sorte que la législation régissant l'utilisation d'internet tienne dûment compte des obligations de l'Etat en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. »

Conclusions et recommandations

Le Secrétaire Général a intitulé le discours qu'il a prononcé lors de la conférence « La liberté d'expression attaquée ». Il y constatait que ce droit « est attaqué de toutes parts ». Les journalistes et les autres personnes qui contribuent au débat public sont trop souvent assassinés, attaqués, menacés et harcelés parce qu'ils ont publié des informations ou exprimé leurs opinions dans le cadre de ce débat. La conférence a mis en évidence le fait qu'un certain

nombre de combats anciens sont toujours d'actualité : les combats contre l'impunité des auteurs de crimes à l'égard de journalistes et d'autres acteurs des médias, contre les lois pénales sur la diffamation, le blasphème et le discours de haine, et contre le harcèlement, les procédures judiciaires pour des motifs chicaniers et la détention arbitraire de personnes qui contribuent au débat public. De nouveaux fronts sont apparus dans le même temps, en partie du fait des progrès technologiques et de l'autonomisation associée : protection des données personnelles, protection contre la surveillance massive et renforcement des restrictions à la liberté d'expression pour des motifs de sécurité nationale.

Tous ces combats appellent un éventail de réponses institutionnelles efficaces de la part du Conseil de l'Europe, en coopération avec les Etats membres, la communauté intergouvernementale et la société civile. Ces réponses devraient être conçues pour créer « un environnement favorable à la participation aux débats publics de toutes les personnes concernées, leur permettant d'exprimer sans crainte leurs opinions et idées, même si celles-ci vont à l'encontre de celles défendues par les autorités officielles ou par une partie importante de l'opinion publique, voire même sont irritantes ou choquantes pour ces dernières », comme établi par la Cour européenne des droits de l'homme. Le pluralisme, l'indépendance et la liberté des médias sont des conditions nécessaires à cet environnement favorable à un débat public et inclusif. Une autre condition indispensable est la diversité des opinions individuelles, qui dépend de plus en plus de la possibilité d'accéder à des services en ligne et de les utiliser. Ceci suppose que les Etats et les intermédiaires en ligne, chacun dans leur rôle respectif, garantissent le respect du droit à la liberté d'expression des utilisateurs de ces services. Le discours de haine, qui est diffusé de manière croissante en ligne, représente une grave menace pour le débat public pluraliste et inclusif dans les sociétés démocratiques ; il devrait être combattu par un éventail de mesures efficaces et complémentaires, conformément à l'article 10 de la CEDH. Ce rapport a dégagé un certain nombre de défis et de réponses pouvant servir de base à l'élaboration de recommandations à part entière. Les recommandations suivantes sont en outre formulées :

- Les droits consacrés par la CEDH et les principes établis par la Cour européenne des droits de l'homme doivent demeurer la pierre angulaire de tous les travaux normatifs et de suivi menés à l'avenir par le Conseil de l'Europe en vue de garantir un environnement favorable à la liberté d'expression.
- Ces droits, ces principes démocratiques et la primauté du droit doivent être garantis dans l'environnement en ligne, ce qui requiert que des initiatives supplémentaires soient prises dans le cadre de la « trilogie vertueuse » des activités du Conseil de l'Europe : création de normes et de critères, suivi de leur mise en œuvre par les Etats membres et coopération avec ces derniers afin de les aider à mettre leurs lois et leur pratique en conformité avec les normes et critères de l'organisation.
- Le droit à la liberté d'expression devrait être le principe de base. Des restrictions ne sont admissibles que lorsqu'elles respectent tous les critères établis par la Cour européenne des droits de l'homme (elles doivent être prévues par la loi, accessibles, prévisibles et nécessaires dans une société démocratique). Elles doivent par

conséquent être strictement définies, correspondre à un besoin impérieux de la société et respecter le principe de la proportionnalité.

- Dans l'éventail des mesures et des stratégies complémentaires utilisées par le système du Conseil de l'Europe pour la protection de la liberté d'expression, une plus large place devrait être accordée aux méthodes du « discours ferme » et de la dénonciation publique (*name and shame*) ainsi qu'à l'exercice de pressions politiques suffisantes pour peser sur les Etats qui ne s'acquittent pas de leurs obligations de protéger la liberté d'expression et de créer un environnement favorable au débat public.
- Parallèlement, il conviendrait aussi de mettre davantage l'accent sur le renforcement des approches de suivi, afin d'obtenir un engagement plus constructif de la part des Etats membres.
- Une action préventive, anticipée, au niveau national est essentielle. Le Conseil de l'Europe devrait promouvoir un examen indépendant, régulier et périodique des cadres législatif et administratif régissant la liberté d'expression, ainsi que leur mise en œuvre. Ce système d'examen est l'un des éléments essentiels du projet de recommandation sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias, mais il a aussi des racines dans d'autres composantes du système du Conseil de l'Europe pour la liberté d'expression.
- Pour confirmer les premiers résultats prometteurs de la Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et améliorer ainsi la capacité du Conseil de l'Europe à lancer des alertes sur des menaces et des violences à l'encontre de journalistes et d'autres acteurs des médias et à répondre efficacement à ces menaces et violences, des pistes de développement de la Plateforme, et notamment de possibles synergies avec d'autres mécanismes du Conseil de l'Europe, devraient être activement étudiées. Les ressources nécessaires à ce développement devraient être mises à disposition.
- Tous les mécanismes du Conseil de l'Europe concernés par la protection de la liberté d'expression devraient utiliser l'ensemble des leviers politiques et diplomatiques dont ils disposent pour construire à tous les niveaux une plus grande volonté politique de combattre et d'éradiquer l'impunité des auteurs de crimes contre les journalistes et les autres acteurs des médias. La Plateforme pourrait constituer un instrument utile à cet égard.
- Des efforts similaires devraient être déployés pour faire en sorte que les Etats membres participent activement aux processus envisagés pour examiner les législations et pratiques nationales en matière de liberté d'expression et en particulier pour qu'ils mettent les lois qui ont un effet dissuasif sur la liberté d'expression en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme – par exemple les lois sanctionnant pénalement la diffamation et le blasphème et les lois de large portée en matière de surveillance ou contre le terrorisme, l'extrémisme ou le « discours de haine ».
- Le Conseil de l'Europe devrait continuer d'examiner l'efficacité de son système de protection de la liberté d'expression et réfléchir aux avantages potentiels d'un mandat spécifique pour la liberté d'expression, qui pourrait œuvrer parallèlement aux mécanismes existants pour promouvoir la mise en œuvre des critères normatifs.

- Le Conseil de l'Europe devrait poursuivre l'étude des thèmes débattus lors de la conférence en tenant compte des conclusions et recommandations des différentes sessions et des « défis et réponses » répertoriés plus haut. Ce faisant, il devrait continuer de travailler avec les Etats membres, avec les autres organisations et mécanismes intergouvernementaux et avec la société civile.