



Comment protéger les journalistes et autres acteurs des médias ?



Conseil de l'Europe
DGI(2020)11

Guide de mise en œuvre de la Recommandation
CM/Rec(2016)4 sur la protection du journalisme et la
sécurité des journalistes et autres acteurs des
médias

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

*Les opinions exprimées dans le
présent document sont de la
responsabilité des auteurs et ne
reflètent pas nécessairement la ligne
officielle du Conseil de l'Europe.*

Toute demande de reproduction
ou de traduction de tout
ou partie de ce document
doit être adressée à la
Direction de la communication
(F-67075 Strasbourg Cedex ou
publishing@coe.int). Toute autre
correspondance relative
à ce document doit être adressée
à la Direction générale
Droits de l'homme et État de droit.

Mise en page : Conseil de l'Europe

Photos : Shutterstock

© Conseil de l'Europe, juin 2020

Comment protéger les journalistes et autres acteurs des médias ?

Guide de mise en œuvre

portant sur des thèmes choisis dans les volets « Protection »
et « Poursuites » des Lignes directrices annexées à la
Recommandation CM/Rec(2016)4 sur la protection du
journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs
des médias

DGI(2020)11

Table des matières

.....	1
I. Introduction et méthodologie.....	6
II. Analyse de certains domaines du volet « Protection » des Lignes directrices annexées à la Recommandation CM/Rec(2016)4.....	8
A. Dispositifs d'alerte précoce et d'intervention rapide et mesures de protection pour assurer la sécurité des journalistes (paragraphe 8 à 10 des Lignes directrices).....	8
a. Indicateurs.....	8
b. Textes de référence et autres sources pertinentes.....	9
Statistiques	9
Protection temporaire	9
Dispositifs d'alerte précoce/d'intervention rapide	10
Coopération avec la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes.....	10
Protection contre les risques réels et immédiats pour la vie	10
Mise à disposition effective et rapide d'une protection policière.....	10
Dispositifs de transfert de résidence ou de déplacement vers un lieu sûr ou un foyer protégé.....	11
Dispositifs nationaux complets de protection.....	11
c. Pratiques et initiatives intéressantes donnant des éléments d'orientation.....	12
Dispositifs d'alerte précoce/d'intervention rapide	12
Coopération avec la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes.....	13
Protection contre les risques réels et immédiats pour la vie	14
Mise à disposition effective et rapide d'une protection policière.....	14
Dispositifs de transfert de résidence ou de déplacement vers un lieu sûr ou un refuge.....	15
Dispositifs nationaux complets de protection.....	15
Autres mesures de protection	17
d. Suggestions pour la mise en œuvre des mesures.....	18
Protection temporaire	18
Dispositifs d'alerte précoce/d'intervention rapide	18

Coopération avec la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes	18
Protection contre les risques réels et immédiats pour la vie	18
Mise à disposition effective et rapide d'une protection policière.....	18
Dispositifs nationaux complets de protection.....	19
Autres mesures de protection	20
B. Formation à la protection des journalistes (paragraphe 12 des Lignes directrices) ...	20
a. Indicateurs.....	21
b. Textes de référence et autres sources pertinentes	21
But de la formation	21
Programmes de formation des autorités et des agents de l'État	22
Facteurs de risque spécifiques aux femmes.....	22
c. Pratiques et initiatives intéressantes donnant des éléments d'orientation.....	23
Programmes de formation des autorités et des agents de l'État	23
Participation des INDH et des associations de journalistes	24
d. Suggestions pour la mise en œuvre des mesures	24
Programmes de formation des autorités et des agents de l'État	24
Participation des INDH et des associations de journalistes	26
C. Application discriminatoire ou arbitraire de la législation ou des sanctions pour faire taire les journalistes et les autres acteurs des médias (paragraphe 13 des Lignes directrices).....	26
a. Indicateurs.....	27
b. Textes de référence et autres sources pertinentes	28
Statistiques	28
Mesures d'ordre général visant à lutter contre l'application discriminatoire ou arbitraire de la législation ou des sanctions pour faire taire les journalistes et les autres acteurs des médias	29
Retenue dans le recours aux poursuites pénales.....	29
Protection des sources journalistiques	30
Mesures visant à lutter contre l'application discriminatoire ou arbitraire de la législation relative à la diffamation	30
Prévention de l'octroi de dommages-intérêts disproportionnés en matière civile	31
Suppression des sanctions pénales en cas de diffamation.....	31
Suppression de la protection renforcée dont bénéficient les personnalités publiques contre les critiques et le contrôle publics.....	32
Lutte contre le recours abusif à la loi et/ou aux procédures judiciaires dans les affaires de diffamation	32

c.	Pratiques et initiatives intéressantes donnant des éléments d'orientation.....	34
	Mesures visant à lutter contre l'application discriminatoire ou arbitraire de la législation relative à la diffamation	34
	Réformes juridiques globales instaurant différents types de mesures	34
	Suppression de la protection renforcée dont bénéficient les personnalités publiques contre les critiques et le contrôle publics.....	35
	Lutte contre le recours abusif à la loi et/ou aux procédures judiciaires dans les affaires de diffamation	35
d.	Suggestions pour la mise en œuvre des mesures	36
	Mesures d'ordre général visant à lutter contre l'application discriminatoire ou arbitraire de la législation ou des sanctions pour faire taire les journalistes et les autres acteurs des médias.....	36
	Protection des sources journalistiques	36
	Mesures visant à lutter contre l'application discriminatoire ou arbitraire de la législation relative à la diffamation	36
	Lutte contre le recours abusif à la loi et/ou aux procédures judiciaires dans les affaires de diffamation	37
D.	Rôle des journalistes et autres acteurs des médias qui assurent la couverture des manifestations et autres événements (paragraphe 14 des Lignes directrices)	38
a.	Indicateurs.....	39
b.	Textes de référence et autres sources pertinentes	39
	Obstacle ou entrave à la couverture médiatique de manifestations et d'autres événements	39
	Protection des journalistes contre la violence policière	40
c.	Pratiques et initiatives intéressantes donnant des éléments d'orientation.....	41
	Obstacle ou entrave à la couverture médiatique de manifestations et d'autres événements	41
	Protection des journalistes contre la violence policière	42
d.	Suggestions pour la mise en œuvre des mesures	43
	Obstacle ou entrave à la couverture médiatique de manifestations et d'autres événements	43
	Protection des journalistes contre la violence policière	43
E.	Mise en cause de l'intégrité des journalistes par les pouvoirs publics ou hostilité à leur égard (paragraphe 15 des Lignes directrices)	44
a.	Indicateurs.....	44
b.	Textes de référence et autres sources pertinentes	44
	Statistiques sur la violence psychologique à l'encontre des journalistes	44
	Modération et condamnation de toutes les attaques contre les journalistes par les pouvoirs publics.....	45

c. Pratiques et initiatives intéressantes donnant des éléments d'orientation.....	45
Condamnation de toutes les attaques contre les journalistes et autres acteurs des médias par les pouvoirs publics	45
Plans d'action et campagnes de grande envergure au niveau national	46
Initiatives de coopération internationale	46
d. Suggestions pour la mise en œuvre des mesures	48
Condamnation de toutes les attaques contre les journalistes et autres acteurs des médias par les pouvoirs publics	48
Plans d'action et campagnes de grande envergure au niveau national	48
Coopération internationale.....	49
III. Analyse de certains domaines du volet « Poursuites » des Lignes directrices annexées à la Recommandation CM/Rec(2016)4	50
A. Critères d'une enquête effective et exigences opérationnelles pour mettre fin à l'impunité (paragraphe 17-22, 24 et 25 des Lignes directrices).....	50
a. Indicateurs.....	51
b. Textes de référence et autres sources pertinentes	52
Statistiques relatives à l'impunité	52
Obligation de mener une enquête effective	53
Indépendance de l'enquête	54
Rigueur de l'enquête.....	54
Exhaustivité de l'enquête	55
Promptitude de l'enquête	55
Contrôle public de l'enquête/accessibilité aux victimes ou à leurs familles	55
Autres exigences pratiques/opérationnelles pour mettre fin à l'impunité	56
Unités d'enquête spécialisées en droit international des droits de l'homme et autres mécanismes de poursuite adaptés aux enquêtes sur les atteintes à l'intégrité physique/morale des journalistes	56
Indépendance et impartialité du pouvoir judiciaire.....	56
Sécurité des juges, des procureurs, des avocats et des témoins	56
Instauration d'aggravations de peine, suppression des délais de prescription pour l'engagement de poursuites et limitation des mesures d'amnistie et de grâce concernant certaines catégories d'infraction.....	57
Collecte de statistiques et autres mesures requises pour mettre fin à l'impunité	57
c. Pratiques et initiatives intéressantes donnant des éléments d'orientation.....	58
Enquête indépendante et effective	58
Autres exigences pratiques/opérationnelles pour mettre fin à l'impunité	59

Unités d'enquête spécialisées en droit international des droits de l'homme et autres mécanismes adaptés aux enquêtes sur les atteintes à l'intégrité physique/morale des journalistes	59
Enquêtes spéciales, judiciaires ou non, ou enquêtes menées par des organismes indépendants spécialisés	61
Aggravation de peine pour les agents publics qui, délibérément, par négligence ou complicité, agissent de manière à empêcher les enquêtes, poursuites ou sanctions à l'égard des responsables de ces crimes ou à y faire obstruction..	62
Collecte de statistiques et autres mesures requises pour mettre fin à l'impunité	63
d. Suggestions pour la mise en œuvre des mesures	63
Enquête indépendante et effective	63
Autres exigences pratiques/opérationnelles pour mettre fin à l'impunité	63
Enquêtes spéciales, judiciaires ou non, ou enquêtes menées par des organismes indépendants spécialisés	64
Aggravation de peine pour les agents publics qui, délibérément, par négligence ou complicité, agissent de manière à empêcher les enquêtes, poursuites ou sanctions à l'égard des responsables de ces crimes ou à y faire obstruction..	65
Collecte de statistiques et autres mesures requises pour mettre fin à l'impunité	65
B. Voies de recours accessibles aux journalistes et à leur famille (paragraphe 23 des Lignes directrices)	65
a. Indicateurs.....	65
b. Textes de référence et autres sources pertinentes	66
c. Pratiques et initiatives intéressantes donnant des éléments d'orientation.....	66
d. Suggestions pour la mise en œuvre des mesures	67
Annexe	69

I. Introduction et méthodologie

Les agressions contre les journalistes et autres acteurs des médias constituent des atteintes particulièrement graves aux droits de l'homme, non seulement car elles visent des individus, mais aussi parce qu'elles privent d'autres personnes de leur droit de recevoir des informations, restreignant ainsi le débat public, qui est au cœur d'une démocratie pluraliste. En réaction au niveau inquiétant et inacceptable des menaces à l'égard des journalistes et des acteurs des médias en Europe et compte tenu de leur effet préjudiciable sur le fonctionnement d'une société démocratique, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté en avril 2016 la Recommandation CM/Rec(2016)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias (ci-après « la Recommandation CM/Rec(2016)4 » ou « la recommandation »)¹. Cette recommandation est le seul instrument international qui donne des lignes directrices détaillées aux États membres sur les actions à mener dans les domaines de la prévention, de la protection, des poursuites, de la promotion de l'information, de l'éducation et de la sensibilisation pour assurer une protection effective du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias.

Malgré l'adoption de cet important instrument normatif, la situation a malheureusement continué à se dégrader sur le plan de la sécurité des journalistes. Fin 2019, la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes (ci-après « la plateforme ») avait enregistré un total de 652 alertes, le nombre d'incidents signalés augmentant chaque année, sauf en 2017. D'une manière générale, près de la moitié des alertes étaient de niveau 1, ce qui correspond aux violations les plus graves et les plus préjudiciables de la liberté des médias, telles que les meurtres et les menaces directes de mort, les agressions physiques, le recours à la violence, le placement arbitraire en détention prolongée ou l'emprisonnement et la fermeture arbitraire de médias ; au total, 26 journalistes ont été tués dans les États membres du Conseil de l'Europe. Le fait que les journalistes et les autres acteurs des médias soient constamment pris pour cible montre qu'il y a urgence à renforcer la prévention, la protection et les poursuites concernant ces crimes.

Bien que le Conseil de l'Europe travaille en permanence à la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2016)4 en soutenant les autorités nationales par ses activités d'assistance et de coopération et en apportant des réponses aux problèmes de liberté des médias et de sécurité des journalistes, une application plus stratégique et plus systématique de cet instrument est nécessaire. Le Comité directeur du Conseil de l'Europe sur les médias et la société de l'information (CDMSI) a donc élaboré une Stratégie pour une mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2016)4, dont l'un des principaux axes est l'établissement du présent guide de mise en œuvre.

Ce document a pour but d'assister les États membres dans la mise en œuvre de certains domaines des volets « Protection » et « Poursuites » des Lignes directrices figurant en annexe de la recommandation et de donner des orientations à d'autres parties prenantes, telles que les journalistes et les autres acteurs des médias². Le guide est destiné *in fine* à aider les États membres à concevoir des plans d'action nationaux consacrés à la sécurité des

¹ La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu maintes fois qu'en plus des médias et des journalistes professionnels, les particuliers, les organisations de la société civile, les lanceurs d'alerte et les chercheurs peuvent tous apporter des contributions utiles au débat public et qu'ils jouent donc un rôle similaire ou équivalent à celui des médias institutionnels et journalistes professionnels.

² Les Lignes directrices donnent des orientations aux États membres sur la manière de s'acquitter de leur obligation de protéger efficacement le journalisme et d'assurer la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias.

journalistes en se fondant sur la Recommandation CM/Rec2016(4) du Conseil de l'Europe et sur les pratiques actuellement appliquées par les États membres de l'Organisation et d'autres juridictions. Il permettra ainsi à chacun d'entre eux d'établir un programme d'activités complet et efficace définissant des priorités en fonction de l'urgence de la situation et affectant des ressources suffisantes pour leur mise en œuvre.

Les domaines prioritaires ont été définis en consultation avec la société civile et des associations de journalistes au moyen d'un questionnaire, en tenant compte des priorités fixées par divers organes et services du Conseil de l'Europe travaillant dans le domaine de la sécurité des journalistes et de la protection du journalisme.

Pour chaque sujet prioritaire recensé dans les volets « Protection » et « Poursuites » de la recommandation, le guide de mise en œuvre :

- **établit des indicateurs** pour générer des données de référence à partir desquelles il sera possible de mesurer les progrès de la mise en œuvre de la recommandation ;
- **donne des informations contextuelles** et fait notamment référence à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et à d'autres sources ;
- **met en évidence les pratiques intéressantes qui existent pour l'heure dans ce domaine**³, en s'appuyant à la fois sur les contributions des journalistes et des associations de journalistes et sur celles des États membres⁴ ;
- **propose aux autorités** des moyens de mettre en œuvre la recommandation, notamment en coopération avec d'autres parties prenantes ;
- **offre aux États membres un outil d'auto-évaluation** sous la forme d'un questionnaire devant les aider à faire le point sur l'état de la mise en œuvre de la recommandation dans leurs juridictions respectives (voir annexe).

³ Le présent guide de mise en œuvre ne prétend pas donner une liste exhaustive des pratiques dignes d'intérêt. Le Secrétariat du Conseil de l'Europe n'en a pas observé ni testé directement les effets et le fonctionnement.

⁴ Les pratiques des États membres ont été communiquées au Secrétariat de la Division médias et Internet du Conseil de l'Europe par le biais de questionnaires envoyés en 2016 et en 2019.

II. Analyse de certains domaines du volet « Protection » des Lignes directrices annexées à la Recommandation CM/Rec(2016)4

A. Dispositifs d'alerte précoce et d'intervention rapide et mesures de protection pour assurer la sécurité des journalistes (paragraphe 8 à 10 des Lignes directrices)

8. Les textes législatifs incriminant la violence contre les journalistes devraient se doubler d'un dispositif d'application de la loi et de mécanismes de recours pour les victimes (et leur famille) qui soient effectifs dans la pratique. Des dispositions claires et adaptées devraient être prises afin de mettre en place des formes injonctives et préventives efficaces de protection temporaire pour les personnes faisant l'objet de menaces de violences.

9. Les autorités nationales ont le devoir de prévenir ou de réprimer les infractions à l'encontre d'individus quand elles ont – ou auraient dû avoir – connaissance d'un risque réel et immédiat pour leur vie ou leur intégrité physique, du fait d'actes criminels d'un tiers, en prenant les mesures qui sont en leur pouvoir et qui d'un point de vue raisonnable, pourraient pallier ce risque. Pour y parvenir, les États membres devraient recourir aux mesures opérationnelles préventives nécessaires, comme une protection policière, notamment quand elle est demandée par les journalistes et autres acteurs des médias, ou comme une évacuation volontaire vers un endroit sûr. Ces mesures devraient être efficaces, mises en œuvre à temps et adaptées aux risques spécifiques au genre auxquels les femmes journalistes et les autres femmes acteurs des médias doivent faire face.

10. Les États membres devraient promouvoir la création et la gestion, par les organisations de médias ou la société civile, de dispositifs d'alerte précoce et d'intervention rapide (permanences téléphoniques, plates-formes en ligne ou points de contact en cas d'urgence disponibles 24 heures sur 24, par exemple) pour s'assurer que les journalistes et autres acteurs des médias, lorsqu'ils sont menacés, ont un accès immédiat à des mesures de protection. S'ils sont créés et administrés par l'État, ces mécanismes devraient faire l'objet d'une supervision effective par la société civile et assurer la protection des lanceurs d'alerte et des sources qui souhaiteraient rester anonymes. Les États membres sont instamment invités à soutenir sans réserve la plate-forme du Conseil de l'Europe pour promouvoir la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, à y coopérer et à contribuer ainsi au renforcement des capacités des organes du Conseil de l'Europe pour donner l'alerte et réagir efficacement aux menaces et aux violences contre les journalistes et autres acteurs des médias.

a. Indicateurs

Risques	Mesures pour prévenir/pallier les risques
Menaces de violence	<ul style="list-style-type: none">Des formes injonctives/préventives de protection temporaire sont en place.
Risque réel et immédiat pour la vie ou l'intégrité physique de journalistes, de lanceurs d'alerte ou d'autres acteurs des médias	<ul style="list-style-type: none">Il existe des dispositifs d'alerte précoce et d'intervention rapide, par exemple des permanences téléphoniques ou des plateformes en ligne.Une coopération effective avec la Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes est organisée et assurée.

	<ul style="list-style-type: none"> • Une protection contre les risques réels et immédiats pour la vie est assurée par la mise en place des moyens suivants : <ul style="list-style-type: none"> - protection policière effective proposée en temps utile, en tenant compte des risques spécifiques courus en raison de leur sexe par les femmes journalistes et les autres femmes acteurs des médias ; - dispositifs de transfert de résidence ou de déplacement vers un lieu sûr ou un foyer protégé ; - dispositifs nationaux complets de protection, si nécessaire. • Une aide financière est accordée pour des formations aux questions de sécurité conçues spécifiquement pour les femmes journalistes et les autres femmes acteurs des médias. • D'autres mesures sont prises si nécessaire à des fins de protection.
--	--

b. Textes de référence et autres sources pertinentes

Statistiques

Selon l'enquête « Journalistes sous pression »⁵, sur 1 000 journalistes et autres fournisseurs d'informations interrogés, plus d'un tiers estiment ne pas disposer de moyens efficaces pour signaler les menaces. Parmi ceux qui ont fait l'objet de menaces et qui ont subi des ingérences injustifiées⁶, 57 % n'ont pas signalé ces agissements et 23 % de ceux qui l'ont fait ne sont pas satisfaits de la réponse apportée par la police⁷. La méconnaissance des mécanismes en vigueur est la principale raison citée par les journalistes pour expliquer l'absence de signalement des ingérences injustifiées. À cela s'ajoute leur crainte de subir des représailles en cas de signalement et leur manque de confiance dans ces mécanismes, dû dans certains cas à des tentatives infructueuses de signalement d'ingérences injustifiées par le passé⁸.

Protection temporaire

Les formes injonctives/préventives de protection temporaire visent à garantir une voie de recours juridique rapide pour protéger les journalistes et les autres acteurs des médias contre les actes de violence en interdisant, en limitant ou en imposant certains comportements à l'auteur de ces actes. Sur le modèle de l'article 53 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (ci-après « la Convention d'Istanbul »), les formes injonctives et préventives de protection temporaire devraient, pour être efficaces, offrir une protection immédiate sans faire peser sur

⁵ Enquête [Journalists Under Pressure – Unwarranted interference, fear and self-censorship in Europe](#), Marilyn Clark et Anna Grech, 2017, Conseil de l'Europe

⁶ L'enquête définit l'ingérence injustifiée comme « tout acte ou menace contre l'intégrité physique et/ou morale d'un journaliste faisant obstacle aux activités journalistiques. Cela peut prendre la forme d'une violence réelle ou de pressions injustifiées (physiques, psychologiques, économiques ou juridiques) de la part de représentants de l'État ou de fonctionnaires, d'autres personnalités influentes, de publicitaires, de propriétaires, de rédacteurs en chef, etc. ».

⁷ Enquête [Journalists Under Pressure – Unwarranted interference, fear and self-censorship in Europe](#), Marilyn Clark et Anna Grech, 2017, Conseil de l'Europe, p. 9

⁸ Ibid., p. 37

la victime une charge financière ou administrative excessive. Par ailleurs, elles devraient être émises *ex parte* avec effet immédiat et être disponibles indépendamment d'autres procédures juridiques ou cumulativement à celles-ci. Enfin, des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives devraient être prévues pour toute infraction à ces ordonnances.

Dispositifs d'alerte précoce/d'intervention rapide

Les permanences téléphoniques (lignes téléphoniques directes opérationnelles 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 – ci-après « les hotlines ») font partie des formes les plus communes de dispositifs d'alerte précoce/d'intervention rapide permettant une communication immédiate et sécurisée en cas d'urgence.

Coopération avec la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes

La Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes (ci-après « la plateforme ») est un dispositif d'alerte précoce/d'intervention rapide ainsi qu'un instrument permettant de renforcer la capacité de réaction des organes du Conseil de l'Europe et d'améliorer la coopération et la coordination avec les autres organisations internationales. La plateforme permet à ses partenaires contributeurs (organisations de la société civile et associations de journalistes) de publier des alertes après avoir vérifié ces informations selon leurs propres processus et normes. Lorsque les circonstances le permettent, le Conseil de l'Europe et l'État membre directement concerné par une alerte sur la plateforme peuvent publier des informations sur les mesures prises par leurs organes et institutions respectifs en réponse à cette alerte. La plateforme aide également le Conseil de l'Europe à identifier des tendances et à proposer des mesures adéquates à prendre dans le domaine de la liberté des médias.

Protection contre les risques réels et immédiats pour la vie

Les journalistes et les autres acteurs des médias dont la vie ou l'intégrité physique font l'objet d'une menace réelle et immédiate devraient pouvoir avoir accès sans délai aux services répressifs et/ou à des mécanismes spéciaux de protection/sécurité.

Mise à disposition effective et rapide d'une protection policière

L'article 2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « la CEDH ») protège le droit à la vie et impose notamment aux autorités l'obligation positive de prendre des mesures pour préserver la vie en cas de risque imminent. Cette obligation positive signifie que l'État doit prendre préventivement des mesures pratiques pour protéger la vie des individus relevant de sa juridiction, lorsqu'il a ou aurait dû avoir connaissance de l'existence d'un risque réel et immédiat pour la vie d'une ou plusieurs personnes du fait des agissements criminels d'un tiers.

Lorsqu'elle évalue si les autorités ont eu connaissance d'un tel risque, la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour ») peut examiner dans quelle mesure les instances de l'État, telles que le ministère public, auraient dû être conscientes de la situation de vulnérabilité des journalistes vis-à-vis des détenteurs du pouvoir (par exemple en raison du nombre élevé de journalistes décédés ou ayant subi des dommages corporels dans le pays). Dans l'affaire *Dink c. Turquie*⁹, par exemple, la Cour a estimé que l'on pouvait considérer que les forces de sécurité avaient été informées de l'hostilité intense des milieux ultranationalistes

⁹ [Dink c. Turquie](#), Requêtes nos 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09, 7124/09, 14 septembre 2010

à l'égard de M. Dink en raison des articles qu'il avait publiés sur les relations turco-arméniennes et de la menace d'assassinat réelle et imminente qui pesait sur lui, mais qu'elles n'avaient pas pris de mesures raisonnables pour protéger sa vie¹⁰. Elle a par conséquent conclu à une violation des articles 2 et 10 de la CEDH.

Les mesures opérationnelles préventives qu'il conviendrait de prendre incluraient une évaluation individuelle des risques courus par la personne concernée, pour définir ses besoins concrets en matière de protection, de protection policière et/ou d'évacuation volontaire vers un lieu sûr. Les programmes de protection gérés par la police devraient se doubler d'enquêtes rapides sur les menaces reçues ou les actes de violence commis, et devraient être envisagés comme des mesures temporaires visant à assurer la sécurité physique des journalistes et des autres acteurs des médias pendant la durée nécessaire pour traduire en justice les auteurs de ces agissements.

Conformément au principe n° 17 de la Recommandation CM/Rec(2016)4, une approche systématique adaptée à la dimension de genre est requise également dans la mise en œuvre de ces mesures préventives opérationnelles pour prévenir et combattre les dangers spécifiques tels que les menaces et les agressions et violences (sexuelles) fondées sur le genre. À cet égard, l'article 19 de la Convention d'Istanbul prévoit que les femmes victimes de violence reçoivent des informations sur les différents types de services de soutien et de mesures juridiques à leur disposition. Il s'agit notamment de leur indiquer où obtenir tel ou tel type d'aide, et ce en temps utile, c'est-à-dire au moment où elles en ont besoin.

Dispositifs de transfert de résidence ou de déplacement vers un lieu sûr ou un foyer protégé

Les organisations de journalistes et autres ONG ont mis au point un ensemble de dispositifs permettant de transférer vers des foyers protégés ou d'autres lieux sûrs les journalistes et les autres acteurs des médias, ainsi que leur famille, lorsqu'ils sont exposés à des risques réels et immédiats. Principalement financés par des journalistes et pour des journalistes, ces dispositifs sont un complément important aux mesures de protection appliquées par l'État.

Dispositifs nationaux complets de protection

On a constaté que c'est seulement lorsque les agressions et menaces atteignent un certain degré de gravité qu'un mécanisme spécialisé de sécurité/protection des journalistes et autres acteurs des médias est effectivement créé¹¹. La détérioration de l'environnement médiatique dans quantité d'États membres du Conseil de l'Europe, illustrée par l'augmentation impressionnante du nombre d'homicides et d'actes de violence enregistrés sur la plateforme, justifierait le fait que de nombreux États membres envisagent de mettre en place un mécanisme de ce type.

¹⁰ Voir aussi le rapport sur [Les principes découlant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la protection et la sécurité des journalistes et du journalisme](#), Philip Leach, p. 11

¹¹ Document de réflexion [Supporting Freedom of Expression: A practical Guide to Developing Specialised Safety Mechanisms](#), avril 2016, UNESCO et Centre for Law and Democracy, Toby Mendel, p. 20

c. Pratiques et initiatives intéressantes donnant des éléments d'orientation

Dispositifs d'alerte précoce/d'intervention rapide

- Parmi les dispositifs d'alerte précoce/d'intervention rapide qui ont fait leurs preuves avec le temps, on peut citer la hotline du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) pour les journalistes en mission périlleuse¹², la hotline « SOS Presse » de Reporters sans frontières (RSF)¹³ et la hotline pour la liberté de la presse du Comité pour la protection des journalistes (CPJ)¹⁴.
- Le Centre européen pour la liberté de la presse et des médias (ECPMF) a créé en mars 2016, en partenariat avec la Fédération européenne des journalistes (FEJ), un Centre d'alerte pour les femmes journalistes faisant l'objet de menaces¹⁵.
- Aux Pays-Bas, une permanence téléphonique a été créée pour permettre aux journalistes de signaler les agressions et les actes de violence dont ils sont victimes.
- En Bosnie-Herzégovine, la permanence téléphonique « Médias libres » fonctionne sous l'égide de l'association des journalistes de Bosnie-Herzégovine¹⁶.
- En Suède, dans le cadre du Plan d'action national pour la défense de la liberté d'expression¹⁷, l'État met actuellement en place un service national d'assistance

¹² Le CICR dispose d'une [hotline accessible 24 heures sur 24](#) qui peut être utilisée lorsqu'un journaliste en mission est porté disparu, capturé, arrêté ou placé en détention. Elle fonctionne dans les zones où le CICR mène des activités humanitaires. L'alerte peut être donnée par la famille du journaliste, son rédacteur en chef, l'organisation nationale de la presse dont il dépend ou une association régionale/internationale de la presse. Le rôle reconnu du CICR en tant qu'intermédiaire neutre lui permet de conduire toute une gamme d'opérations parmi lesquelles l'obtention d'informations, la communication d'informations à la famille, la demande d'autorisations de visite au journaliste (avec un médecin) et à terme le rapatriement du journaliste.

¹³ Reporters Sans Frontières gère la [permanence téléphonique « SOS presse », disponible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7](#), en coopération avec American Express. L'alerte peut être lancée par des journalistes en difficulté, leur famille, leur employeur ou une organisation professionnelle. Un représentant de RSF leur donne alors des conseils ou des contacts ou alerte les autorités locales ou consulaires.

¹⁴ Le CPJ a mis en place une [plateforme en ligne sécurisée](#) où les journalistes et autres acteurs des médias peuvent signaler les violations de la liberté de la presse et notamment les menaces/agressions. Il fournit également une aide aux journalistes menacés, y compris [des liens vers d'autres organisations](#) offrant des services de transfert de résidence, d'assistance juridique, de prise en charge médicale et post-traumatique, de soutien à la famille et d'aide aux journalistes incarcérés.

¹⁵ Le [Centre d'alerte pour les femmes journalistes faisant l'objet de menaces](#) fait office de point de signalement ou de permanence téléphonique pour les femmes journalistes qui ont été la cible de menaces liées à leur appartenance sexuelle, par exemple des propos à caractère sexuel ou insultants, des menaces de viol ou la publication de photos et de numéros de téléphone sur des sites web pornographiques ou sites de rencontre. Il permet des communications confidentielles et cryptées gérées exclusivement par des membres du personnel de l'ECPMF de sexe féminin, qui offrent leur solidarité et une assistance juridique tout en s'employant à rendre plus visible l'ampleur des attaques sexistes.

¹⁶ Document de réflexion [Supporting Freedom of Expression: A practical Guide to Developing Specialised Safety Mechanisms](#), avril 2016, UNESCO et Centre for Law and Democracy, Toby Mendel, p. 20

¹⁷ L'intitulé complet est [Plan d'action suédois pour la défense de la liberté d'expression](#) – mesures visant à protéger les journalistes, représentants élus et artistes contre l'exposition aux menaces et à la haine.

téléphonique et des centres locaux d'aide aux personnes exposées aux menaces et à la haine du fait de leur participation au débat public.

- En Arménie, le Comité de protection de la liberté d'expression a mis en place une ligne téléphonique accessible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 pour signaler les cas de violence à l'égard des journalistes. Lorsque la permanence reçoit des appels, un groupe d'intervention rapide se rend sur le lieu de l'incident, évalue la situation et prend les mesures nécessaires.
- Au Pakistan, un service d'assistance téléphonique contre le cyberharcèlement pour les journalistes a été ouvert. Il est chargé d'apporter aux victimes des conseils juridiques, un accompagnement en matière de sécurité numérique, un soutien psychologique et un dispositif d'orientation.
- Dans les pays des Balkans occidentaux, la Plateforme régionale pour la défense de la liberté des médias et de la sécurité des journalistes (un réseau d'associations de journalistes et de syndicats de médias) a créé un système régional d'alerte précoce et de prévention (SEWP), qui comprend aussi une plateforme en ligne pour le signalement immédiat des attaques contre les journalistes et la violation de leurs droits¹⁸.
- En Tunisie, une unité de suivi a été créée en 2017 au sein du Syndicat national des journalistes tunisiens avec le soutien technique et financier du HCDH de l'ONU et de l'UNESCO. Elle est chargée d'apporter des conseils et une assistance juridiques aux journalistes victimes, de faire intervenir les institutions nationales des droits de l'homme (ci-après « les INDH ») et d'informer le HCDH en cas de violations graves ainsi que de créer une base de données nationale sur les atteintes à la sécurité des journalistes. Elle est également responsable de l'élaboration et de la publication de rapports mensuels ainsi que de la définition d'indicateurs sur la sécurité des journalistes¹⁹.

Coopération avec la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes

- En France, une coordination interministérielle informelle a été organisée pour traiter rapidement les alertes mises en ligne sur la plateforme. La Représentation permanente de la France auprès du Conseil de l'Europe transmet l'alerte reçue au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), qui détermine quel est le ministère compétent pour la traiter. Un point de contact est désigné au sein de chaque ministère pour répondre aux alertes. Après réception, ce dernier transmet dans un bref

¹⁸ Le SEWP vise à défendre la liberté d'expression et à promouvoir l'adoption des normes de l'UE en matière de liberté des médias, à prévenir la violence à l'égard des journalistes et les atteintes à la liberté d'expression, à élaborer une méthodologie pour suivre l'évolution de la situation en matière de liberté de la presse et de sécurité des journalistes et à mettre à la disposition du public des informations sur les violations des droits de l'homme des journalistes, rédacteurs en chef et autres professionnels des médias. Sa [Plateforme en ligne de signalement immédiat des attaques contre les journalistes et des violations de leurs droits](#) permet de signaler des agressions et apporte un soutien aux journalistes. Elle comporte également une base de données sur les attaques commises contre les journalistes depuis 2014 et présente des informations sur les actions publiques, les analyses et les activités militantes menées par ses partenaires et d'autres organisations de médias.

¹⁹ [Rapport de la Consultation multipartite sur le renforcement de la mise en œuvre du Plan d'action des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité](#), 2017

délai la réponse à cette alerte au MEAE, qui la communique à son tour à la Représentation permanente auprès du Conseil de l'Europe, puis à la plateforme.

Protection contre les risques réels et immédiats pour la vie

Mise à disposition effective et rapide d'une protection policière

- Au Royaume-Uni, les services répressifs ont donné suite à l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Osman c. Royaume-Uni*²⁰ en mettant en place une procédure selon laquelle une évaluation approfondie des risques doit être effectuée si l'examen initial d'un signalement révèle l'existence d'une menace réelle et immédiate pour la victime²¹.
- En Italie, un Bureau central interforces pour la sécurité des personnes (UCIS) a été créé au sein du ministère de l'Intérieur pour assurer la mise en œuvre de mesures appropriées de protection des personnes exposées à des dangers réels ou potentiels du fait de leur profession ou pour d'autres raisons (y compris les journalistes et les autres acteurs des médias qui enquêtent sur la criminalité organisée et sont confrontés à des menaces de violence)²².
- La directive 2012/29 de l'UE « établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité » prévoit à son article 22 une procédure d'évaluation des risques particuliers et d'identification des besoins spécifiques en matière de protection²³.
- En Suède, la division « Victimes et sécurité personnelle » (BOPS) de la police, qui est chargée d'apporter une assistance aux victimes, entretient des contacts avec les responsables de la sécurité au sein des sociétés de presse dans chaque région. La

²⁰ [Osman c. Royaume-Uni](#) [GC], n° 23452/94, 28 octobre 1998

²¹ L'évaluation complète des risques comprend : l'enregistrement du signalement de la menace par la police ; l'information de la victime ; l'évaluation de la nature et de la gravité de la menace (enquête préliminaire et qualification, notamment) ; des mesures d'atténuation de la menace/du risque et notamment la conception et le lancement d'une stratégie pour l'adoption de mesures préventives ou de rupture ; la résolution du problème, c'est-à-dire la mise en œuvre de la stratégie définie pour éliminer ou limiter le risque/la menace et enfin le suivi, autrement dit la conservation d'une vue d'ensemble de l'évolution du renseignement et la réévaluation des mesures de gestion des risques.

²² Lorsqu'il existe un risque immédiat pour la vie ou l'intégrité physique de journalistes ou d'autres acteurs des médias, l'UCIS mène avec le préfet une évaluation de chaque risque pour définir les besoins de protection concrets de la victime. Quatre niveaux de protection sont prévus, en fonction de l'importance du risque : « extraordinaire » (niveau 1), « très élevé » (2), « élevé » (3) et « faible » (4). Les mesures de protection comprennent notamment la surveillance du domicile, la vigilance dynamique, l'évacuation volontaire vers un lieu sûr et l'escorte policière avec des voitures blindées. La sécurité des personnes placées sous protection fait l'objet d'un suivi constant et une nouvelle évaluation est effectuée tous les six mois pour confirmer le niveau de protection et la nécessité des mesures de protection ou pour les modifier, voire y mettre un terme.

²³ Aux termes de l'article 22 de la [directive 2012/29 de l'UE établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité](#), « les États membres veillent à ce que les victimes fassent, en temps utile, l'objet d'une évaluation personnalisée [...] afin d'identifier les besoins spécifiques en matière de protection et de déterminer si et dans quelle mesure elles bénéficieraient de mesures spéciales dans le cadre de la procédure pénale [...] en raison de leur exposition particulière au risque de victimisation secondaire et répétée, d'intimidations et de représailles. L'évaluation personnalisée prend particulièrement en compte : (a) les caractéristiques personnelles de la victime ; (b) le type ou [...] la nature de l'infraction ; et (c) les circonstances de l'infraction ». Dans le cadre de l'évaluation personnalisée, une attention particulière est accordée aux victimes qui ont subi un préjudice considérable en raison de la gravité de l'infraction (ce qui inclut les violences fondées sur le genre) et à celles qui ont subi une infraction fondée sur un préjugé ou un motif discriminatoire, qui pourrait notamment être lié à leurs caractéristiques personnelles.

BOPS est en mesure d'offrir une protection aux personnes menacées et travaille avec d'autres services de la police si une assistance aux victimes ou une protection personnelle sont nécessaires. Lorsqu'une atteinte à la démocratie est constatée, la police rencontre la personne à l'origine du signalement. Si la menace est jugée sérieuse, il peut être décidé d'accorder une protection policière à la victime.

Dispositifs de transfert de résidence ou de déplacement vers un lieu sûr ou un refuge

- Le Fonds international de sécurité de la FIJ (créé en 1992), financé par des journalistes pour des journalistes, apporte notamment une assistance financière en temps utile aux journalistes exposés à des risques et aux membres de leur famille, en particulier pour financer des solutions de rapatriement d'urgence et d'hébergement.
- La FIJ leur offre des lieux d'hébergement sûrs dans les pays occidentaux et dans certaines régions d'Afrique de l'Est et d'Amérique latine. Ceux-ci sont gérés par des membres/partenaires dignes de confiance qui ignorent l'identité de la personne hébergée. Les personnes menacées peuvent y rester entre trois et six mois.
- En Suède, l'Institut des médias FOJO a ouvert en 2010 et 2011 un lieu sûr où les journalistes visés par des menaces graves et immédiates liées à leur profession peuvent être hébergés pendant une période limitée de trois mois²⁴.
- Le Réseau international des villes refuges (ICORN) est une organisation indépendante de villes et de régions offrant un refuge à ceux qui courent un risque immédiat de persécution ou sont menacés en raison de leurs activités de création, ce qui englobe les journalistes. Les villes membres de l'ICORN se chargent d'assurer le transfert et l'accueil dans la ville des personnes en danger, les aident à obtenir un statut juridique, leur fournissent un logement adapté pour eux et leur famille, leur octroient une bourse/aide suffisante pour la durée de leur séjour, les aident à s'intégrer à la collectivité, sur les plans à la fois social et artistique, et désignent un coordinateur pour les assister sur les questions juridiques et pratiques.
- L'ECPMF propose un hébergement temporaire aux journalistes en danger et une allocation pour subvenir à leurs besoins.

Dispositifs nationaux complets de protection

- Bien qu'il présente certaines lacunes, le programme de protection des journalistes et des communicateurs sociaux mis en place par la Colombie en 2000 est cité par beaucoup comme une pratique exemplaire en matière de dispositifs de protection. Le principal intervenant de ce programme est l'Unité nationale de protection (UNP), qui met en œuvre les mesures physiques de protection et en assure le suivi²⁵.

²⁴ [Atelier du CDMSI sur le thème « Comment protéger les journalistes et autres acteurs des médias en Europe : mise en œuvre des normes du Conseil de l'Europe »](#), Strasbourg, 30 juin 2016, [Compilation de bonnes pratiques choisies pour la mise en œuvre de la Recommandation CM/REC\(2016\)4 et Propositions d'autres activités de suivi](#), Patrick Leerssen, Roel Maalderink et Tarlach McGonagle, p. 8

²⁵ Parmi les principaux atouts du programme colombien de protection des journalistes et des communicateurs sociaux, on peut mentionner la participation de la société civile et des médias (qui signalent les cas et sont étroitement associés au processus d'évaluation des risques) ; l'existence de structures de coordination entre institutions de l'État, journalistes et organisations de la société civile ; son indépendance, notamment parce qu'il dispose d'un budget spécifique ; la prise en compte de la dimension de genre ; les évaluations spécialisées pour les femmes et par des femmes si nécessaire et le fait qu'il soit étayé par un cadre juridique, des politiques publiques et la jurisprudence des tribunaux.

Lorsqu'elle reçoit une plainte émanant directement d'un journaliste ou d'organisations de la société civile/des services répressifs, elle est assistée par les trois structures suivantes :

- le Corps technique de collecte et d'analyse d'informations (CTRAI), groupe interinstitutionnel composé de membres de l'UNP et de la police nationale, qui vérifie les informations qu'il reçoit et utilise une « matrice d'évaluation du risque » (mesurant l'ampleur de la menace constituée, du risque encouru et de la vulnérabilité de la personne visée) pour obtenir un score de risque concernant le journaliste en question ;
 - le groupe d'évaluation préliminaire, qui examine les informations du CTRAI dans chaque cas, définit le niveau de risque et formule des recommandations, et
 - le CERREM (comité chargé d'évaluer les risques et de recommander des mesures), qui décide des mesures de protection à prévoir (y compris la mise à disposition de téléphones portables et de véhicules blindés, les évacuations d'urgence et les transferts). La société civile peut s'opposer à ces mesures²⁶.
- En Italie, au sein du ministère de l'Intérieur, un « Centre de coordination pour le suivi, l'analyse et l'échange permanent d'informations sur l'intimidation des journalistes » a été créé en 2017. Outre le ministre de l'Intérieur, qui préside cette instance, le centre de coordination réunit le chef de la police, un haut représentant de la sécurité publique, le secrétaire général et le président de la Fédération nationale de la presse italienne ainsi que de hauts représentants de l'association nationale des journalistes, avec la participation éventuelle d'autres experts et représentants de la société civile.

Ce centre a pour mission de formuler des propositions/stratégies sur la manière de prévenir et de combattre l'intimidation et la violence à l'égard des journalistes, notamment par l'adoption de mesures de protection spécifiques. Il a mis en place un secrétariat spécialisé disposant d'une capacité opérationnelle et constituant le principal relais entre les journalistes et les responsables des services répressifs/de la sécurité publique. Celui-ci contrôle et analyse les données fournies par les préfets et les unités locales de la police sur les agressions et les actes d'intimidation commis contre des journalistes et propose au centre de coordination des stratégies de prévention et des mesures de protection concrètes. Le centre de coordination a décidé de tenir une réunion par trimestre.

- Au Mexique, un mécanisme fédéral de protection des défenseurs des droits de l'homme et des journalistes a été mis en place et la fonction de procureur spécial chargé des infractions contre la liberté d'expression (FEADLE) a été créée. Le programme de protection permet d'aider les journalistes et activistes que l'on considère en danger en leur offrant un lieu d'hébergement sécurisé, une protection policière ou un dispositif muni d'un bouton d'alarme, mais il n'a pas les ressources

²⁶ Voir [Defending Journalism: How national mechanisms can protect journalists and address the issue of Impunity, a comparative analysis of practices in seven countries](#), International Media Support, 2017, pp. 104-105

financières et humaines nécessaires pour répondre efficacement et en temps utile aux demandes urgentes qui lui sont adressées²⁷.

- Au Népal, un nouveau dispositif est en cours d'élaboration pour répondre aux besoins de protection et lutter contre l'impunité. Il sera géré par la Commission nationale des droits de l'homme du Népal (NHRC), organe constitutionnel autonome et indépendant qui a pour mission d'enquêter sur les atteintes aux droits de l'homme. Des représentants de la Fédération des journalistes népalais, du barreau népalais et de la fédération des ONG participeront à ce dispositif et notamment à son comité de surveillance et à ses équipes d'intervention. Ce mécanisme vise à permettre la mise en œuvre de mesures proactives et réactives pour prévenir les attaques et la violence contre ceux qui exercent leur droit à la liberté d'expression, mais aussi pour faire en sorte que les suspects soient poursuivis et que les victimes aient accès à la justice²⁸.

Autres mesures de protection

- En Suède, dans le cadre du Plan d'action pour « La défense de la liberté d'expression – mesures visant à protéger les journalistes, les représentants élus et les artistes contre l'exposition aux menaces et à la haine »²⁹, le gouvernement a pris les mesures suivantes :
 - Il a chargé l'autorité suédoise d'indemnisation et d'aide aux victimes d'infractions de produire un support d'information et de formation sur l'aide aux journalistes (ainsi qu'aux hommes politiques et aux artistes) exposés aux menaces et à la haine. Cette ressource s'adressera aux instances gouvernementales et aux organisations qui ont besoin de meilleurs outils pour accompagner ces catégories de victimes, mais également aux particuliers qui font l'objet de menaces et de manifestations de haine dans le débat public.
 - Il a chargé l'université Linnæus de mettre en place un centre de connaissances et un service proposant des conseils et un accompagnement aux journalistes et aux rédactions, y compris aux travailleurs indépendants et aux bureaux et sociétés de production de petite taille.

²⁷ [Defending Journalism: How national mechanisms can protect journalists and address the issue of Impunity, a comparative analysis of practices in seven countries](#), International Media Support, 2017, p. 39

²⁸ [Atelier du CDMSI sur le thème « Comment protéger les journalistes et autres acteurs des médias en Europe : mise en œuvre des normes du Conseil de l'Europe »](#), Strasbourg, 30 juin 2016, [Compilation de bonnes pratiques choisies pour la mise en œuvre de la Recommandation CM/REC\(2016\)4 et Propositions d'autres activités de suivi](#), Patrick Leerssen, Roel Maalderink et Tarlach McGonagle, p. 41

²⁹ Pour de plus amples informations, voir : [Plan d'action suédois pour la défense de la liberté d'expression](#) – mesures visant à protéger les journalistes, représentants élus et artistes contre l'exposition aux menaces et à la haine

d. Suggestions pour la mise en œuvre des mesures

Protection temporaire

- Les États devraient veiller à ce que les formes injonctives/préventives de protection temporaire offrent des voies de recours juridiques rapide pour protéger les journalistes et les autres acteurs des médias contre les actes de violence en interdisant, en limitant ou en imposant certains comportements aux auteurs de ces actes. Ces formes de protection temporaire devraient garantir une protection immédiate et être accessibles sans qu'une longue procédure judiciaire soit nécessaire et sans faire peser sur la victime une charge administrative ou financière excessive. Par ailleurs, elles devraient être émises *ex parte* avec effet immédiat et être disponibles indépendamment d'autres procédures juridiques ou cumulativement à celles-ci. Enfin, des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives devraient être prévues pour toute infraction à ces ordonnances.

Dispositifs d'alerte précoce/d'intervention rapide

- Les États membres devraient au moins mieux faire connaître la hotline du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) pour les journalistes en mission périlleuse ainsi que les dispositifs d'alerte précoce/d'intervention rapide gérés par les organisations de journalistes et d'autres ONG.
- Ils devraient aussi mettre en place ou encourager la mise en place de permanences téléphoniques opérationnelles 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 ou de points de contact d'urgence disponibles 24 heures sur 24 fournissant des conseils aux journalistes qui font l'objet de menaces. Si ces services sont gérés par l'État, il conviendrait d'assurer une supervision par la société civile ainsi que la confidentialité ou l'anonymat de la victime.
- Outre les hotlines et les points de contact d'urgence, d'autres mécanismes d'alerte précoce et d'intervention rapide devraient également être créés pour donner de la visibilité aux menaces/attaques contre les journalistes et les autres acteurs des médias, pour sensibiliser la population à ces questions et pour dissuader les auteurs potentiels. Ces mécanismes pourraient s'inspirer de la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes.

Coopération avec la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes

- Les États devraient au moins apporter des réponses rapides et substantielles aux alertes publiées sur la plateforme qui les concernent.
- À cette fin, il est hautement souhaitable de définir clairement des points de contact chargés de veiller à ce que des réponses de qualité soient rapidement apportées aux alertes et de mettre au point un mécanisme de coordination entre toutes les autorités publiques compétentes.

Protection contre les risques réels et immédiats pour la vie

Mise à disposition effective et rapide d'une protection policière

- Les États devraient assurer un accès en temps utile aux services répressifs, assorti d'une évaluation individuelle des risques courus par la personne concernée, pour

définir ses besoins concrets en matière de protection. À réception d'un signalement de menaces, les services répressifs devraient systématiquement mener une évaluation du caractère immédiat des risques, de la gravité de la situation et du risque de violence répétée, afin de gérer ces risques, de concevoir un plan de sécurité et de fournir si nécessaire une protection aux journalistes et autres acteurs des médias concernés.

- Il conviendrait de donner aux victimes en temps opportun des informations adéquates sur les différents types d'aide dont elles peuvent bénéficier et sur les organisations qui peuvent leur apporter cette aide. Plutôt que d'indiquer uniquement le nom d'une organisation offrant un soutien, on donnera par exemple un dépliant contenant ses coordonnées, ses horaires d'ouverture et des informations précises sur les services qu'elle propose³⁰.

Dispositifs nationaux complets de protection

- Lorsque cela se justifie, il conviendrait de créer au niveau national un mécanisme de protection/sécurité permettant d'assurer une protection physique des journalistes en danger, avec la participation des services répressifs et de membres de la société civile et des médias. Ce dispositif devrait s'adresser en particulier aux journalistes qui travaillent sur des sujets à haut risque comme la corruption et la criminalité organisée, et devrait couvrir les agressions et tentatives d'agression, mais aussi les menaces crédibles. Il serait nécessaire qu'il soit autonome, qu'il ait un fonctionnement transparent et qu'il dispose d'un budget spécifique et de ressources financières suffisantes pour fonctionner efficacement. Pour résister aux changements de priorités politiques, il devrait aussi s'appuyer sur des règles directrices et des textes de loi. Chargé d'analyser l'évolution des risques dans le pays et de s'y adapter, il devrait également être présent et opérationnel dans les zones rurales. Tout mécanisme de protection/sécurité devrait en particulier :
 - mener, à réception d'un signalement de menaces par des journalistes, une évaluation systématique du caractère immédiat des risques, de la gravité de la situation et du risque de violence répétée, afin de gérer ces risques, de concevoir un plan de sécurité et de fournir si nécessaire une protection aux journalistes et autres acteurs des médias concernés ;
 - donner aux victimes des informations sur les différents services d'aide et mesures juridiques auxquelles elles peuvent avoir accès (y compris les voies de recours non judiciaires) pour leur permettre de prendre des décisions pleinement éclairées ;
 - dès lors qu'il est établi qu'un individu doit être protégé, mettre à sa disposition des moyens matériels de protection (téléphone mobile, gilet pare-balles, notamment) et veiller à ce qu'il bénéficie d'une protection policière, de l'accès à un refuge, d'une évacuation d'urgence ou d'un transfert vers des zones sûres dans le pays ou vers d'autres pays dans le cadre d'un programme de

³⁰ On entend par « informations adéquates » des informations qui répondent suffisamment aux questions que la victime se pose ; « en temps opportun » signifie quand les victimes en ont besoin. Pour de plus amples informations, voir le [Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul](#) concernant l'article 19, p. 25.

protection³¹ ; des dispositifs pour assurer à la personne des moyens de subsistance et une prise en charge médicale et psychologique adéquate devraient également être mis en place ;

- prévoir une stratégie de sortie qui définisse le moment auquel l'aide au journaliste cessera.
- Il conviendrait de concevoir et de mettre en œuvre des mesures permettant de donner confiance aux journalistes dans le dispositif et à toutes les parties prenantes les unes dans les autres, condition préalable au bon fonctionnement de celui-ci.
- La mise en place d'un mécanisme de protection doit aller de pair avec un travail de prévention et un renforcement des mesures en matière d'enquête et de poursuites concernant les agressions signalées. À cette fin, les États membres pourraient recenser les structures et programmes qui, au sein des institutions de l'État, protègent d'autres secteurs à risque de la société en vue d'étendre leurs attributions à la protection de la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias³².

Autres mesures de protection

- Les autorités devraient créer un fonds de sécurité alimenté par des dons privés pour financer le coût des transferts en lieu sûr.
- Si une protection policière est assurée, il convient de s'assurer que le personnel concerné est formé aux normes des droits de l'homme ; si possible, cette mission devrait être confiée à des unités spéciales.
- Une aide financière devrait être accordée pour des formations aux questions de sécurité conçues spécifiquement pour les femmes journalistes et les autres femmes acteurs des médias.

B. Formation à la protection des journalistes (paragraphe 12 des Lignes directrices)

12. Les États membres sont instamment invités à développer des protocoles et des programmes de formation pour tous leurs services chargés d'honorer leurs obligations en matière de protection des journalistes et des autres acteurs des médias. Ces protocoles devraient être adaptés à la nature et au mandat des agents de la fonction publique concernés, par exemple les juges, les procureurs, les policiers, le personnel militaire, le personnel pénitentiaire, les fonctionnaires de l'immigration ou d'autres services de l'État, selon le cas. Les protocoles et les programmes de formation devraient viser à garantir que tous les personnels des services de l'État sont pleinement conscients des obligations de l'État en vertu du droit international des droits de l'homme et du droit humanitaire, ainsi que des implications concrètes de ces obligations pour chaque service. Les protocoles et les programmes de formation devraient prendre en compte la reconnaissance du rôle important que jouent les journalistes et autres acteurs des médias dans une société démocratique et des aspects spécifiques liés aux questions de genre.

³¹ Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur [La sécurité des journalistes](#), A/HRC/24/23, 1^{er} juillet 2013, paragraphe 63

³² [Defending Journalism: How national mechanisms can protect journalists and address the issue of Impunity, a comparative analysis of practices in seven countries](#), International Media Support, 2017, p. 52

a. Indicateurs

Risques	Mesures pour prévenir/pallier les risques
Les autorités publiques chargées d'assurer la protection des journalistes et des autres acteurs des médias n'ont pas pleinement connaissance de leurs obligations à cet égard en matière de droits de l'homme ni des spécificités du secteur des médias.	<ul style="list-style-type: none">• Les juges, procureurs et agents des services répressifs bénéficient régulièrement de formations qui portent notamment sur leurs obligations au titre du droit international des droits de l'homme et du droit humanitaire, sur le rôle important joué par les journalistes et les autres acteurs des médias dans une société démocratique, sur les aspects spécifiques liés aux enquêtes concernant les attaques contre les journalistes et à l'examen de ces affaires par les tribunaux ainsi que sur les besoins propres aux journalistes et aux autres acteurs des médias en matière de protection, notamment s'agissant des aspects liés aux questions de genre.• Les INDH et les associations de journalistes sont associées, le cas échéant, à l'élaboration des programmes de formation et à la conduite des formations dispensées aux juges, aux procureurs et aux agents des services répressifs.

b. Textes de référence et autres sources pertinentes

But de la formation

En ce qui concerne le Plan d'action des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité³³, la formation des agents des services répressifs et de la justice et des autres agents des services publics chargés de l'exécution des obligations des États en matière de protection des journalistes et autres acteurs des médias a été définie comme l'une des mesures fondamentales³⁴ pour renforcer la mise en œuvre du plan et fait partie des indicateurs nationaux permettant de mesurer les progrès réalisés en la matière. Le but de cette formation est de sensibiliser les autorités compétentes à l'ampleur et à l'urgence du problème, de faire évoluer leur point de vue et d'améliorer significativement la nature et la qualité de l'aide apportée aux victimes. La formation devrait être adaptée aux attributions des agents publics et tenir compte à la fois des normes régionales (notamment des normes du

³³ Le [Plan d'action des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité](#) est un plan à l'échelle des Nations Unies qui vise à créer un environnement libre et sûr pour les journalistes, les professionnels des médias et les médias sociaux produisant une quantité significative de contenu médiatique d'intérêt public en vue de renforcer la paix, la démocratie et le développement dans le monde. Il couvre les situations tant conflictuelles que non conflictuelles. Piloté par le Conseil intergouvernemental du Programme international pour le développement de la communication (PIDC) de l'UNESCO et approuvé en 2012 par le Conseil des chefs de secrétariat des Nations Unies, mécanisme de coordination le plus élevé du système des Nations Unies, le plan d'action des Nations Unies définit un cadre général pour une coopération entre toutes les parties concernées, y compris les organes des Nations Unies, les autorités nationales, les acteurs médiatiques et les organisations nationales, régionales et internationales.

³⁴ Voir [Renforcement de la mise en œuvre du Plan d'action des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité, Document de présentation des résultats de la consultation](#), 16 août 2017, p. 6

Conseil de l'Europe et plus particulièrement de la Recommandation CM/Rec(2016)4)³⁵) et des autres normes internationales en matière de droits de l'homme³⁶.

Programmes de formation des autorités et des agents de l'État

Il est souligné au titre du principe n° 16 de la Recommandation CM/Rec(2016)4 que dans le cadre de leur travail, les journalistes et autres acteurs des médias sont souvent confrontés à des risques spécifiques et à des discriminations fondées sur différents motifs (sexe, identité de genre, orientation sexuelle, race, couleur, langue, religion, opinions politiques ou autres, etc.). En outre, le fait d'enquêter sur certaines affaires ou de couvrir certaines questions sensibles³⁷ peut les exposer à un risque de menaces, d'agressions, de violences et de harcèlement de la part d'acteurs étatiques ou non étatiques (y compris des organisations terroristes ou criminelles). Ces vulnérabilités doivent être prises en considération lors de l'adoption de mesures de prévention ou de protection au stade de l'enquête et également lors de la conception des protocoles et programmes de formation destinés aux agents de l'État. Les protocoles et les programmes de formation des policiers, par exemple, devraient souligner que les enquêtes ouvertes en cas de violences/menaces contre un journaliste doivent tenir dûment compte des éléments de preuve établissant un lien avec les activités professionnelles du journaliste. Plus généralement, la formation des fonctionnaires concernés devrait prendre en considération le rôle important des journalistes et des autres acteurs des médias dans une société démocratique, tel qu'il a été souligné dans la jurisprudence de la Cour³⁸, ainsi que les aspects spécifiques liés aux questions de genre.

Facteurs de risque spécifiques aux femmes

Dans son communiqué sur les menaces croissantes pour la sécurité en ligne des femmes journalistes, l'ancienne Représentante de l'OSCE pour la liberté des médias, M^{me} Dunja Mijatović, a attiré l'attention sur le nombre croissant de signalements faisant état d'attaques contre des femmes journalistes et des blogueuses sur les médias sociaux³⁹. Ces données montrent que deux tiers des femmes journalistes sont la cible d'attaques sexistes en ligne et que les femmes journalistes et présentatrices de journaux télévisés font l'objet de près de trois fois plus d'insultes en ligne que leurs homologues masculins⁴⁰. Dans une étude menée par

³⁵ Pour une liste des instruments du Conseil de l'Europe les plus pertinents en la matière donnant des orientations sur le renforcement et la préservation du rôle des journalistes, de leurs droits et de leurs libertés, voir l'enquête [Journalists Under Pressure – Unwarranted interference, fear and self-censorship in Europe](#), Marilyn Clark et Anna Grech, 2017, Conseil de l'Europe, pp. 16-18. Les recommandations du Comité des Ministres s'inspirent de la CEDH telle qu'interprétée par la Cour dans sa jurisprudence.

³⁶ Voir <https://fr.unesco.org/node/266484>

³⁷ Par exemple des sujets politiques, religieux, économiques ou sociétaux sensibles, y compris les abus de pouvoir, la corruption et les activités criminelles.

³⁸ C'est dans l'arrêt [Lingens c. Autriche](#) (n° 9815/82, 8 juillet 1986) que la Cour a mis en évidence pour la première fois le rôle d'observateur critique de la vie publique joué par la presse. Dans l'arrêt [Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège](#) [GC] (n° 21980/93, 20 mai 1999), la Cour a souligné une nouvelle fois le « rôle essentiel que joue la presse dans une société démocratique », affirmant que « [s]i la presse ne doit pas franchir certaines limites, notamment quant à la réputation et aux droits d'autrui et à la nécessité d'empêcher la divulgation d'informations confidentielles, il lui incombe néanmoins de communiquer, dans le respect de ses devoirs et de ses responsabilités, des informations et des idées sur toutes les questions d'intérêt général ».

³⁹ Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), Représentante pour la liberté des médias, Dunja Mijatović, [Communiqué on the growing safety threat to female journalists online](#), février 2015

⁴⁰ Voir [New Challenges to Freedom of Expression: Countering Online Abuse of Female Journalists](#), OSCE, 2016, p. 41

Trollbusters et l'International Women's Media Foundation auprès de 597 femmes journalistes et travailleuses des médias, 90 % des personnes interrogées disent avoir constaté une augmentation des menaces en ligne au cours des cinq dernières années⁴¹.

Les attaques en ligne prennent la forme d'un harcèlement sexuel et d'intimidations, voire de menaces de viol et de violences sexuelles, et visent les femmes journalistes parce que ce sont des femmes. Une étude menée par la Fédération internationale des journalistes⁴² montre que même si la moitié de ces actes sont signalés, le harceleur n'est identifié ou traduit en justice que dans 13 % des cas. L'ancienne Représentante de l'OSCE pour la liberté des médias a donc appelé à l'amélioration de la formation des agents des services répressifs afin qu'ils comprennent mieux comment enquêter sur les menaces et autres infractions pénales commises en ligne (et fondées sur le sexe), précisant que les menaces et le harcèlement en ligne, qui relèvent de l'infraction pénale, doivent faire l'objet de poursuites et être traités de la même manière que les infractions hors ligne. La formation et les lignes directrices devraient également mettre l'accent sur le fait que les poursuites doivent cibler en priorité les menaces de mort et les menaces pour l'intégrité physique, y compris les menaces de viol⁴³.

Hors ligne, les femmes journalistes sont beaucoup plus exposées à un risque de harcèlement sexuel ou de violences sexuelles que leurs homologues masculins, comme le montre l'enquête « Journalistes sous pression ». L'article 15 de la Convention d'Istanbul impose aux Parties à la convention de former les professionnels (y compris les administrations publiques) qui ont affaire aux victimes de violence à l'égard des femmes ou de renforcer leur formation sur la prévention et la détection de cette violence, l'égalité entre les femmes et les hommes, les besoins et les droits des victimes ainsi que la manière de prévenir la victimisation secondaire⁴⁴.

c. Pratiques et initiatives intéressantes donnant des éléments d'orientation

Programmes de formation des autorités et des agents de l'État

- En Suède, l'autorité de police a lancé une formation en ligne destinée aux policiers qui enregistrent les signalements, afin de renforcer leur capacité à traiter les infractions motivées par la haine et les crimes contre la démocratie. Par ailleurs, elle a chargé l'université d'Uppsala de mettre au point une formation de spécialisation de cinq jours pour les policiers qui s'occupent de ce type d'infractions, mettant l'accent sur la liberté d'expression, la liberté de la presse et les droits et libertés fondamentaux des journalistes, des leaders d'opinion et des hommes politiques ; la manière dont les policiers peuvent obtenir et préserver la confiance des groupes et des individus vulnérables et les moyens d'améliorer les enquêtes sur les infractions motivées par la haine et les crimes contre la démocratie et de mettre fin à l'impunité.

⁴¹ Elle a montré en particulier que deux tiers des personnes interrogées avaient été menacées ou harcelées en ligne au moins une fois et que cela les avait poussées à s'autocensurer dans 40 % des cas.

⁴² Voir <https://www.ifj.org/fr/salle-de-presse/nouvelles/detail/article/ifj-global-survey-shows-massive-impact-of-online-abuse-on-women-journalists.html>

⁴³ OSCE, Représentante pour la liberté des médias, Dunja Mijatović, *Communiqué on the growing safety threat to female journalists online*, février 2015, p. 44

⁴⁴ Aux termes de la Convention d'Istanbul, cela inclut, sans toutefois s'y limiter, le harcèlement sexuel, la violence sexuelle, y compris le viol, les violences psychologiques, etc.

- Grâce au programme de MOOC de l'UNESCO, une formation sur « le cadre juridique international relatif à la liberté d'expression, à l'accès à l'information et à la protection des journalistes » a été suivie par plus de 3 000 juges et agents du secteur judiciaire en Amérique latine⁴⁵.
- En France, la formation initiale et la formation continue des juges traitent de la question des droits de la presse et du respect des sources journalistiques.
- En Ukraine, plusieurs sessions de formation destinées aux agents des services répressifs, aux procureurs et aux juges ont été organisées en 2017 et en 2018, notamment dans le cadre d'événements placés sous l'égide du Conseil de l'Europe. Elles portaient sur les droits des journalistes, les modifications correspondantes du Code pénal et du Code de procédure pénale et les enquêtes concernant les infractions visant des journalistes.

Participation des INDH et des associations de journalistes

- Aux Pays-Bas, un accord a été conclu en juillet 2018 entre la police nationale, le ministère public, l'association néerlandaise des journalistes (NVJ) et la société néerlandaise des rédacteurs en chef pour lutter contre les menaces et la violence à l'égard des journalistes. Son but est de sensibiliser les services répressifs à la question de la sécurité des journalistes et de proposer une formation et des directives concrètes pour mieux répondre aux menaces contre les médias. À la suite de cet accord, la police et le ministère public se sont engagés à traiter en priorité les incidents qui concernent des journalistes.
- En Serbie, un accord sur « la coopération et les mesures visant à améliorer le niveau de sécurité des journalistes » a été signé par le ministère public, le ministère de l'Intérieur et des associations de journalistes et de médias en décembre 2016. Il prévoit entre autres une formation pour renforcer les connaissances des journalistes, des propriétaires de médias et des fonctionnaires du ministère public et de la police dans le domaine de la protection des journalistes, notamment en ce qui concerne les normes internationales applicables.

d. Suggestions pour la mise en œuvre des mesures

Programmes de formation des autorités et des agents de l'État

- La formation des policiers, des procureurs, des juges et d'autres autorités et agents de l'État compétents devrait reposer sur la jurisprudence de la Cour et les normes du Conseil de l'Europe, parmi lesquelles la Recommandation CM/Rec(2016)4. Une attention particulière devrait être portée :
 - au travail de sensibilisation au rôle important d'observateur critique de la vie publique joué par les journalistes et les autres acteurs des médias dans une société démocratique ;

⁴⁵ [Série de cours en ligne ouverts à tous de l'UNESCO à l'intention des juges et autres agents du secteur judiciaire sur le cadre juridique international relatif à la liberté d'expression, à l'accès à l'information et à la protection des journalistes](#)

- au rôle que jouent les journalistes et les autres acteurs des médias dans une société démocratique en couvrant les manifestations publiques et en réalisant des reportages dans les zones de conflit et en période de crise, notamment pendant des périodes d'État d'urgence, et aux moyens de prévenir toute entrave à cette couverture médiatique (voir la partie II (D) du présent guide de mise en œuvre) ;
- au droit des journalistes et des autres acteurs des médias de ne pas révéler leurs sources confidentielles d'information et aux garanties procédurales nécessaires (voir la partie II (C) du présent guide de mise en œuvre) ;
- au fait que, dans le cadre de leur travail, les journalistes et les autres acteurs des médias sont souvent confrontés à des risques spécifiques et à une discrimination pour différents motifs et que la couverture de certains sujets peut également les exposer à des menaces, agressions et actes de violence et de harcèlement commis par des acteurs étatiques ou non étatiques, y compris des organisations terroristes ou criminelles (voir les parties II (A) et II (E) du présent guide de mise en œuvre) ;
- à la prévention et à la détection de la violence à l'égard des femmes, à l'égalité entre les femmes et les hommes, aux besoins et aux droits des victimes, ainsi qu'aux moyens de prévenir la victimisation secondaire ;
- à la nécessité d'assurer un accès aux services répressifs en temps utile lorsqu'il existe un risque ou une menace graves de violence ou d'agression contre un journaliste ou un autre acteur des médias, à la mise à disposition d'informations sur les types d'assistance, de soutien, de protection et de réparation dont peuvent bénéficier les victimes dès leur premier contact avec les services répressifs et à la nécessité d'assurer des formes injonctives/préventives de protection temporaire lorsque cela se justifie (voir la partie II (A) du présent guide de mise en œuvre) ;
- aux caractéristiques d'une enquête effective, à la nécessité de rechercher tout lien éventuel entre l'infraction et les activités professionnelles du journaliste ou les aspects liés au genre et un éventuel lien entre l'acte de violence et des positions racistes, à la nécessité de limiter le recours aux procédures et aux sanctions pénales pour des infractions dans le domaine de la presse, même lorsque l'intégrité territoriale/la sécurité nationale sont invoquées (voir la partie III (A) du présent guide de mise en œuvre) ;
- à la nécessité d'empêcher l'application discriminatoire et arbitraire de la législation relative à la diffamation, d'éviter le recours abusif à la procédure judiciaire et aux mesures qui y sont liées, notamment par l'adoption de bonnes pratiques, et de prévenir la recherche opportuniste de juridiction en matière de diffamation (voir la partie II (C) du présent guide de mise en œuvre) ;
- à la sensibilisation des services répressifs aux moyens d'enquêter sur les menaces et autres infractions pénales commises en ligne, notamment celles qui sont fondées sur le sexe. Leur formation devrait souligner que les menaces et les actes de harcèlement en ligne qui relèvent de l'infraction pénale doivent faire l'objet de poursuites et être traités de la même manière que les infractions

hors ligne. Les poursuites devraient cibler en priorité les menaces de mort et les menaces pour l'intégrité physique, y compris les menaces de viol.

Participation des INDH et des associations de journalistes

- Les États devraient examiner les possibilités de coopération avec les INDH dans la formation des juges et des procureurs pour éviter toute application arbitraire d'une législation restrictive à l'égard des journalistes et autres acteurs des médias.

C. Application discriminatoire ou arbitraire de la législation ou des sanctions pour faire taire les journalistes et les autres acteurs des médias (paragraphe 13 des Lignes directrices)

13. Les États membres doivent faire preuve de vigilance pour garantir que la législation et les sanctions ne s'appliquent pas de manière discriminatoire ou arbitraire à l'encontre des journalistes et d'autres acteurs des médias. Ils devraient également prendre les mesures législatives et autres nécessaires pour empêcher le recours abusif, vexatoire ou malveillant à la loi et aux procédures judiciaires dans le but de les intimider ou de les faire taire.

a. Indicateurs

Risques	Mesures pour prévenir/pallier les risques
<p>La législation et les sanctions sont appliquées de manière discriminatoire ou arbitraire à l'encontre des journalistes et autres acteurs des médias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Un réexamen des lois sur la diffamation, la lutte contre le terrorisme, la sécurité nationale, l'ordre public, le discours de haine et le blasphème ainsi que des lois mémorielles est réalisé pour faire en sorte que les définitions qui y figurent soient clairement établies et que les termes et concepts essentiels utilisés soient définis de manière suffisamment précise pour éviter tout abus ; l'objectif est également de veiller à l'application de garanties concernant l'exercice de la liberté d'expression. • L'adhésion au principe de proportionnalité dans l'application de ces lois et des sanctions qu'elles prévoient est assurée et le recours aux procédures et aux sanctions pénales pour des infractions dans le domaine de la presse est dûment limité. • Des garanties procédurales adéquates et des voies de recours effectives contre l'utilisation abusive de ces lois sont en place. • Un examen de la législation sur la diffamation est réalisé pour veiller : <ul style="list-style-type: none"> - à ce qu'elle ne prévoie pas de sanctions et de dommages-intérêts excessifs et disproportionnés ; - à ce que, conformément à la jurisprudence de la Cour, elle ne prévoie de peine de prison que dans des circonstances exceptionnelles, notamment en cas d'atteinte grave à d'autres droits fondamentaux ; - à ce que les personnalités publiques ne bénéficient pas d'une protection renforcée contre le contrôle et la critique publics ; - à ce que les chefs d'État/monarques ne bénéficient pas d'une protection spéciale à l'égard du droit d'informer et d'exprimer des opinions à leur sujet ; - à ce qu'elle prévoie des garanties concernant la liberté d'expression qui soient conformes aux normes européennes et internationales en matière de droits de l'homme, notamment des moyens de défense fondés sur l'exception de vérité, l'intérêt général et le commentaire loyal et honnête ; - à ce qu'il existe des procédures accélérées ou des mesures peu coûteuses et un ensemble de mesures civiles qui offrent des solutions de substitution aux dommages-intérêts, comme des ordonnances de publication d'excuses ou de rectificatifs ;

	<ul style="list-style-type: none"> - à ce qu'elle encourage le recours à des organes extrajudiciaires comme les conseils de la presse, afin d'apporter une réponse proportionnée à la diffamation. • Une formation des juges est assurée pour éviter l'application arbitraire d'une législation restrictive.
<p>On constate un recours abusif, malveillant ou vexatoire à la loi et aux procédures judiciaires dans le but d'intimider les journalistes et les autres acteurs des médias ou de les faire taire.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Des mesures législatives ou autres pour prévenir le recours abusif à la procédure judiciaire sont mises en œuvre, en particulier les suivantes : <ul style="list-style-type: none"> - mesures visant à prévenir la recherche opportuniste de juridiction dans les affaires de diffamation ; - adoption d'une législation contre les poursuites-bâillons ; - mise en place de dispositifs d'aide juridictionnelle pour veiller à ce que les journalistes aient une possibilité raisonnable de présenter leur cause ; - formation des juges pour prévenir et limiter le recours abusif, malveillant ou vexatoire à la loi et aux procédures judiciaires.

b. Textes de référence et autres sources pertinentes

Statistiques

Le recours abusif ou détourné ou la menace de recours à différents types de textes législatifs pour empêcher les contributions au débat public – notamment les lois sur la diffamation, sur la lutte contre le terrorisme, sur la sécurité nationale et l'ordre public, sur le discours de haine, sur le blasphème ainsi que les lois mémorielles – font malheureusement partie des moyens couramment employés pour intimider et faire taire les journalistes et autres acteurs des médias qui enquêtent sur des questions d'intérêt public. Vingt-trois pour cent des journalistes interrogés dans le cadre de l'enquête du Conseil de l'Europe « Journalistes sous pression »⁴⁶ disent avoir été victimes d'« intimidation » ou de « harcèlement » judiciaires sous la forme d'arrestations, d'enquêtes et de menaces de poursuites ou de poursuites effectives en vertu d'un certain nombre de lois, dont celles qui portent sur la diffamation, sur l'ordre public, sur la lutte contre le terrorisme et sur la sécurité nationale. En outre, certaines dispositions législatives peuvent en elles-mêmes avoir un effet dissuasif sur la liberté d'expression et le débat public.

⁴⁶ Enquête [Journalists Under Pressure – Unwarranted interference, fear and self-censorship in Europe](#), Marilyn Clark et Anna Grech, 2017, Conseil de l'Europe. Cette enquête a été menée auprès de quasiment 1 000 journalistes et autres fournisseurs d'informations.

Mesures d'ordre général visant à lutter contre l'application discriminatoire ou arbitraire de la législation ou des sanctions pour faire taire les journalistes et les autres acteurs des médias

La législation qui est souvent employée pour restreindre la liberté d'expression comprend notamment les textes relatifs à l'ordre public, à la lutte contre le terrorisme, à la sécurité nationale, au discours de haine et au blasphème ainsi que les lois mémorielles.

Conformément à la jurisprudence bien établie de la Cour, toute mesure restrictive doit être prévue par la loi, poursuivre au moins l'un des buts légitimes énoncés à l'article 10(2) de la CEDH et respecter les critères de proportionnalité (l'ingérence doit être nécessaire dans une société démocratique et les moyens employés doivent être proportionnés au but poursuivi). Pour contrôler cette proportionnalité, les juridictions nationales doivent évaluer toutes les circonstances de l'espèce au cas par cas, en prenant notamment en considération le contexte de la publication, l'existence d'un intérêt public et la gravité de la sanction.

Retenue dans le recours aux poursuites pénales

La Cour a appelé à la retenue dans le recours aux poursuites pénales lorsque la publication visée n'incite pas à la violence⁴⁷ ni à la haine, qu'elle soit ethnique ou d'une autre forme, même lorsque la protection de l'intégrité territoriale ou de la sécurité nationale, la défense de l'ordre ou la prévention des infractions pénales sont invoquées (voir par exemple le groupe d'affaires *Incal*)⁴⁸. La Cour estime que le fait de formuler des critiques contre les gouvernements et le fait de publier des informations qui sont considérées comme dangereuses pour les intérêts nationaux par les leaders et dirigeants d'un pays ne doivent pas aboutir à la formulation d'accusations pénales particulièrement graves comme l'appartenance ou l'assistance à une organisation terroriste, la tentative de renversement du gouvernement ou de l'ordre constitutionnel ou la propagande du terrorisme. Ces considérations s'appliquent également en période d'état d'urgence⁴⁹.

Afin d'empêcher l'utilisation abusive ou détournée des lois sur l'ordre public, la lutte contre le terrorisme et la sécurité nationale pour réduire les critiques au silence ainsi que les ingérences injustifiées ou disproportionnées dans l'exercice de la liberté d'expression, les infractions prévues par ces lois doivent être définies clairement, en des termes qui ne soient pas trop généraux⁵⁰. Pour empêcher l'utilisation abusive ou détournée de la loi, il faudrait également que les dispositions soient accessibles à la personne concernée, que leurs conséquences soient prévisibles et que leur compatibilité avec l'État de droit soit assurée⁵¹. Par ailleurs, des garanties procédurales adéquates et des voies de recours effectives contre ces abus doivent être prévues.

⁴⁷ L'« incitation à la violence » est interprétée par la Cour comme la promotion du recours à des procédés violents ou à une vengeance sanglante, qui justifient la commission d'actes terroristes en vue de la réalisation des objectifs de leurs partisans et qui peuvent être interprétés comme à même de favoriser la violence par la haine profonde et irrationnelle qu'ils insuffleraient envers des personnes identifiées – voir *Sürek c. Turquie (n° 4)* [GC], n° 24762/94, 8 juillet 1999, paragraphe 60.

⁴⁸ Dans l'affaire *Incal c. Turquie* [GC] (n° 22678/93, 9 juin 1998) et un groupe d'affaires similaires, la Cour a jugé que la condamnation des requérants pour avoir enfreint la législation antiterroriste en ayant produit, publié ou diffusé d'une autre façon des déclarations/publications constituait une atteinte à leur droit à la liberté d'expression (article 10) parce que ces déclarations/publications ne constituaient pas une incitation à la haine ni à la violence.

⁴⁹ Voir par exemple *Sahin Alpay c. Turquie*, n° 16538/17, 27 février 2001, paragraphes 172-184

⁵⁰ Dans l'affaire *Gözel et Özer c. Turquie* (nos 43453/04 et 31098/05, 6 juillet 2010), par exemple, la Cour a jugé que le libellé de l'article 6(2) de la loi turque relative à la lutte contre le terrorisme, qui prévoyait la condamnation de « quiconque imprime ou publie des déclarations ou des tracts d'organisations terroristes » et ne renferme aucune obligation pour les juges internes de procéder à un examen textuel ou contextuel des écrits, ne pouvait se concilier avec le droit à la liberté d'expression.

⁵¹ *Ürper et autres c. Turquie*, nos 14526/07, 14747/07, 15022/07, 15737/07, 36137/07, 47245/07, 50371/07, 50372/07 et 54637/07, 20 octobre 2009, paragraphes 28-29

Protection des sources journalistiques

La Cour a souligné à maintes reprises que la protection des sources journalistiques est l'un des fondements de la liberté de la presse. 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. En conséquence, la presse pourrait être moins à même de jouer son rôle indispensable d'observateur critique de la vie publique et son aptitude à fournir des informations précises et fiables pourrait s'en trouver amoindrie⁵². L'utilisation abusive des lois relatives à l'ordre public, à la lutte contre le terrorisme et à la sécurité nationale pour avoir accès aux sources journalistiques, que ce soit par la mise en œuvre de mesures de surveillance ou en imposant la divulgation des sources (ou par ces deux moyens, comme dans l'affaire *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. et autres c. Pays-Bas*)⁵³, est un exemple courant d'ingérence dans ce domaine.

Une injonction de divulgation prononcée contre un journaliste a un impact préjudiciable non seulement sur ses sources, dont l'identité peut être révélée, mais également sur le journal visé par l'injonction, dont la réputation auprès des sources potentielles futures peut être affectée négativement par la divulgation. Cet impact préjudiciable s'étend aussi à la population, qui a un intérêt à recevoir les informations communiquées par des sources anonymes et qui constitue elle-même une source potentielle d'information. Compte tenu de l'importance capitale de la liberté de la presse dans une société démocratique et de l'effet dissuasif que peut avoir une ordonnance de divulgation, ce type de mesure ne saurait se concilier avec l'article 10 de la CEDH que si elle se justifie par un impératif prépondérant d'intérêt public⁵⁴.

En ce qui concerne les mesures de surveillance, dans l'affaire *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni*⁵⁵, la Cour a considéré que la mise en œuvre d'un régime d'interceptions en masse n'emportait pas en elle-même violation de la CEDH, mais que l'insuffisance de la supervision de la sélection des sujets placés sous surveillance et l'absence de garanties adéquates concernant la sélection des données de communication pour examen ne répondaient pas à l'exigence de « qualité de la loi » et constituaient donc une violation de l'article 8. Elle a également jugé que l'absence de garanties relatives aux sources journalistiques dans le fonctionnement du régime d'interceptions en masse et l'insuffisance des garanties applicables à l'obtention de données de communication auprès de fournisseurs de services de communication emportaient violation de l'article 10. D'après la jurisprudence constante de la Cour, la recherche d'informations journalistiques confidentielles ne devrait être effectuée que sur la base d'une décision judiciaire et dans le respect d'autres garanties procédurales, par exemple en les soumettant à l'examen d'un organe indépendant et impartial pour éviter tout accès injustifié à des informations de nature à révéler l'identité des sources.

Mesures visant à lutter contre l'application discriminatoire ou arbitraire de la législation relative à la diffamation

La forme la plus courante d'intimidation rencontrée par les journalistes interrogés pour l'enquête « Journalistes sous pression » s'appuyait sur les lois relatives à la diffamation.

⁵² [Goodwin c. Royaume-Uni](#) [GC], n° 17488/90, 27 mars 1996, paragraphe 39

⁵³ [Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. et autres c. Pays-Bas](#), n° 39315/06, 22 novembre 2012

⁵⁴ [Goodwin c. Royaume-Uni](#) [GC], n° 17488/90, 27 mars 1996, paragraphe 39

⁵⁵ [Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni](#), nos 58170/13, 62322/14 et 24960/15, 13 septembre 2018, paragraphe 387

Prévention de l'octroi de dommages-intérêts disproportionnés en matière civile

Il a été constaté que le fait d'appliquer des lois et des pratiques permettant d'imposer des dommages-intérêts excessifs ou disproportionnés en matière civile a un effet dissuasif sur la liberté d'expression et le débat public.

Dans l'affaire *Tolstoy Miloslavsky c. Royaume-Uni*, la Cour a considéré qu'« en vertu de la Convention, toute décision accordant des dommages-intérêts [pour des faits de diffamation] doit présenter un rapport raisonnable de proportionnalité avec l'atteinte causée à la réputation » et a estimé qu'il y avait eu violation de l'article 10 « eu égard conjointement au montant des dommages-intérêts [...] et à l'absence [...] de sauvegardes adéquates et effectives contre des indemnités d'une ampleur disproportionnée »⁵⁶. Dans l'affaire *Independent Newspapers (Ireland) Limited c. Irlande*, la Cour a conclu que l'octroi de dommages-intérêts déraisonnablement élevés pour des faits de diffamation peut avoir un effet dissuasif sur la liberté d'expression et que des garanties adéquates doivent donc être mises en place au niveau national pour éviter l'octroi de dommages-intérêts disproportionnés⁵⁷.

Dans sa Résolution 1577 (2007) intitulée « Vers une dépénalisation de la diffamation », l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (ci après « l'APCE ») dénonce le recours abusif à des dommages-intérêts démesurés en matière de diffamation et, faisant écho à la jurisprudence de la Cour, rappelle qu'il peut constituer une violation de l'article 10 de la CEDH.

L'existence d'un ensemble de mesures civiles constituant des solutions de substitution aux dommages-intérêts, comme les décisions ordonnant la publication d'excuses ou de rectificatifs, peut contribuer à assurer une réponse proportionnée à la diffamation et une défense plus rapide de la réputation d'une personne. Les organes extrajudiciaires comme les conseils de la presse peuvent également jouer un rôle important pour assurer la proportionnalité et la rapidité de la réponse, comme l'a relevé la Cour⁵⁸.

Suppression des sanctions pénales en cas de diffamation

Un effet dissuasif sur la liberté d'expression peut naître de toute sanction, disproportionnée ou non, mais aussi de la crainte d'une sanction, même dans l'éventualité d'un acquittement. Il est souligné au titre du principe n° 34 de la Recommandation CM/Rec(2016)4 que les sanctions pénales ont un effet dissuasif plus marqué que les sanctions civiles. Si la Cour n'exclut pas complètement la possibilité de prononcer des sanctions pénales pour diffamation, elle attache une grande importance à la nature de la sanction imposée lors de son appréciation de la proportionnalité de l'ingérence⁵⁹.

La crainte de l'incarcération a un effet dissuasif manifeste sur l'exercice par ces journalistes de leur liberté d'expression. Dans l'affaire *Mahmudov et Agazade c. Azerbaïdjan*⁶⁰, la Cour a conclu que les journalistes d'investigation risquent d'être réticents à s'exprimer sur des questions d'intérêt général s'ils courent le risque d'être condamnés à des peines d'emprisonnement pour diffamation. Rappelant la Résolution 1577 (2007) de l'Assemblée parlementaire intitulée « Vers une dépénalisation de la diffamation », la Cour a exhorté à

⁵⁶ [Tolstoy Miloslavsky c. Royaume-Uni](#), n° 18139/91, 13 juin 1995, paragraphes 49 et 51

⁵⁷ [Independent Newspapers \(Ireland\) Limited c. Irlande](#), n° 28199/15, 15 juin 2017, paragraphe 104

⁵⁸ Voir par exemple [Stoll c. Suisse](#) [GC], n° 69698/01, 10 décembre 2007

⁵⁹ Voir par exemple [Radio France et autres c. France](#), n° 53984/00, 30 mars 2004, paragraphe 40 ; [Lindon, Otchakovsky-Laurens et July c. France](#) [GC], nos 21279/02 et 36448/02, 22 octobre 2007, paragraphe 59

⁶⁰ [Mahmudov et Agazade c. Azerbaïdjan](#), n° 35877/04, 18 décembre 2008, paragraphe 49

plusieurs reprises les États membres dont les législations prévoient encore des peines de prison pour diffamation, bien que celles-ci ne soient pas infligées en pratique, à les abroger sans délai⁶¹. Une peine de prison infligée pour une infraction commise dans le domaine de la presse n'est compatible avec la liberté d'expression journalistique garantie par l'article 10 de la CEDH que dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsqu'il existe une atteinte grave à d'autres droits fondamentaux, par exemple en cas de diffusion d'un discours de haine ou d'incitation à la violence⁶².

Suppression de la protection renforcée dont bénéficient les personnalités publiques contre les critiques et le contrôle publics

L'application de lois sur la diffamation excessivement protectrices de la réputation des personnes peut aussi avoir un effet dissuasif sur la liberté d'expression.

Dans l'affaire *Lingens c. Autriche*, la Cour a conclu que les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard des personnalités publiques ou politiques que des particuliers. « Dans un système démocratique, [l]es actions ou omissions [du gouvernement] doivent se trouver placées sous le contrôle attentif non seulement des pouvoirs législatif et judiciaire, mais aussi de la presse et de l'opinion publique. »⁶³ En ce qui concerne les chefs d'État, dans l'affaire *Artun et Gvener c. Turquie*, la Cour a conclu que l'intérêt d'un État à protéger la réputation de son chef d'État « ne saurait justifier de conférer à ce dernier un privilège ou une protection spéciale vis-à-vis du droit d'informer et d'exprimer des opinions à son sujet »⁶⁴. Les principes relatifs aux critiques à l'égard des chefs d'État s'appliquent non seulement aux chefs d'État républicains, mais également aux monarques non élus⁶⁵.

Dans sa Résolution 1577 (2007) intitulée « Vers une dépénalisation de la diffamation », l'APCE appelle les États membres à bannir de leur législation relative à la diffamation toute protection renforcée des personnalités publiques, conformément à la jurisprudence de la Cour.

Lutte contre le recours abusif à la loi et/ou aux procédures judiciaires dans les affaires de diffamation

Le principe 36 de la Recommandation CM/Rec(2016)4 met en garde contre le fait que le recours abusif⁶⁶, vexatoire⁶⁷ ou malveillant⁶⁸ à la loi et aux procédures judiciaires peut, compte

⁶¹ Voir par exemple [Mariapori c. Finlande](#), n° 37751/07, 6 juillet 2010, paragraphe 69 ; [Niskasaari et autres c. Finlande](#), n° 37520/07, 6 juillet 2010, paragraphe 77 ; [Saaristo et autres c. Finlande](#), n° 184/06, 12 octobre 2010, paragraphe 69 et [Ruokanen et autres c. Finlande](#), n° 45130/06, 6 avril 2010, paragraphe 50

⁶² Voir par exemple [Cumpănă et Mazăre c. Roumanie](#) [GC], n° 33348/96, 17 décembre 2004, paragraphe 115 ; [Ruokanen et autres c. Finlande](#), n° 45130/06, 6 avril 2010, paragraphe 50

⁶³ [Lingens c. Autriche](#), n° 9815/82, 18 juillet 1986, paragraphe 42

⁶⁴ [Artun et Gvener c. Turquie](#), n° 75510/01, 26 juin 2007, paragraphe 31

⁶⁵ [Stern Taulats et Roura Capellera c. Espagne](#), nos 51168/15 et 51186/15, 13 mars 2018, paragraphe 39

⁶⁶ Une plainte ou requête « abusive » n'a pas de motif sérieux ou valable. Elle porte souvent sur une question a priori futile ou sans fondement, dont l'instruction nécessiterait des moyens disproportionnés eu égard au temps qu'elle prendrait et au coût qu'elle engendrerait. Elle n'est donc pas déposée de bonne foi car il est évident qu'elle n'a aucune chance raisonnable d'aboutir et/ou n'a pas trait à un sujet qui mérite raisonnablement que l'on y consacre du temps.

⁶⁷ Une plainte ou requête vexatoire est un recours (ou une série de recours) formé spécifiquement dans le but de harceler ou d'importuner le défendeur ou de lui imposer une charge financière.

⁶⁸ Le recours malveillant à la loi et aux procédures judiciaires consiste à engager des poursuites pénales ou une action au civil contre une autre partie dans un but malveillant et sans cause probable.

tenu du coût élevé de ces procès, devenir un moyen de pression et de harcèlement des journalistes et des autres acteurs des médias et avoir un effet dissuasif sur la liberté d'expression.

On peut citer l'exemple de la recherche opportuniste de juridiction en matière de diffamation (également désignée sous le terme de « tourisme de la diffamation »⁶⁹), où le requérant agit avec une intention malveillante ou utilise abusivement son droit d'accès à la justice. Ce phénomène est considéré par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe comme un obstacle majeur à la liberté d'expression, à l'accès à l'information ainsi qu'au pluralisme et à la diversité des médias en raison de son effet dissuasif⁷⁰. En outre, cette pratique a un effet négatif sur l'exercice d'autres droits de l'homme, tels que le droit à un procès équitable (article 6) et le droit à un recours effectif (article 13)⁷¹.

La recherche opportuniste de juridiction est rendue possible par les différences entre les lois nationales relatives à la diffamation, les règles de conflit de lois et de compétence ainsi que les règles applicables en matière de reconnaissance et d'exécution des jugements étrangers et, plus généralement, par la mondialisation, étant donné que les contenus en ligne deviennent accessibles instantanément dans de nombreux États. L'étude du Conseil de l'Europe intitulée « Responsabilité et compétence dans les affaires de diffamation en ligne » recense 15 bonnes pratiques mises en œuvre dans les États membres du Conseil de l'Europe pour atténuer les effets des facteurs favorables à la recherche opportuniste de juridiction dans les affaires de diffamation⁷². Des règles et des normes en matière de responsabilité pénale et civile visant à empêcher le « tourisme de la diffamation » figurent également dans la Déclaration conjointe sur la liberté d'expression et l'internet⁷³.

Il est d'une importance capitale de veiller au respect du principe d'égalité des armes dans la lutte contre l'utilisation abusive ou détournée de la loi et des procédures judiciaires. Les garanties procédurales permettant aux défendeurs de faire face efficacement aux poursuites abusives, vexatoires ou malveillantes peuvent inclure notamment des moyens de défense fondés sur l'exception de vérité, l'intérêt général et/ou le commentaire loyal et honnête⁷⁴. Dans la mesure où l'effet du harcèlement résultant d'une utilisation abusive de la loi et des procédures judiciaires peut être particulièrement rude lorsque ce harcèlement est exercé contre des journalistes et d'autres acteurs des médias qui ne bénéficient pas de la protection

⁶⁹ Le « tourisme de la diffamation » est un type de recherche opportuniste de juridiction dans lequel le requérant saisit la juridiction qu'il estime être la plus à même de rendre une décision favorable, même s'il n'existe qu'un lien ténu, voire aucun lien, entre la question de droit posée et le domaine de compétence de cette juridiction.

⁷⁰ [Déclaration du Comité des Ministres sur l'utilité de normes internationales relatives à la recherche opportuniste de juridiction dans les cas de diffamation \(libel tourism\) afin d'assurer la liberté d'expression](#), adoptée le 4 juillet 2012, point 5

⁷¹ Étude du Conseil de l'Europe sur le thème [Responsabilité et compétence dans les affaires de diffamation en ligne](#), DGI(2019)04

⁷² Étude du Conseil de l'Europe sur le thème [Responsabilité et compétence dans les affaires de diffamation en ligne](#), DGI(2019)04

⁷³ [Joint Declaration on freedom of expression and the internet](#), adoptée le 1^{er} juin 2011 par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, de la Représentante de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) sur la liberté des médias, de la Rapporteuse spéciale pour la liberté d'expression de l'Organisation des États américains (OEA) et de la Rapporteuse spéciale sur la liberté d'expression et l'accès à l'information de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), point 4

⁷⁴ Pour une vue d'ensemble des moyens de défense caractéristiques employés dans les affaires de diffamation, voir [Liberté d'expression et diffamation – Étude de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme](#), Tarlach McGonagle, Conseil de l'Europe, pp. 43-45 et 51

juridique ou du soutien financier et institutionnel offert par les grands médias, il incombe aux États de prendre les mesures nécessaires pour garantir que chacune des parties dispose d'une possibilité raisonnable de présenter sa cause⁷⁵.

La législation contre les poursuites-bâillons⁷⁶ constitue une réponse supplémentaire à ces procédés vexatoires. Elle offre au demandeur une voie de recours pour contester des poursuites abusives, vexatoires ou malveillantes. Elle lui permet en règle générale de demander l'annulation des poursuites engagées contre lui au motif qu'elles portent sur des questions qui s'inscrivent dans un débat d'intérêt public. Il incombe alors au requérant de démontrer l'existence d'une probabilité qu'il obtienne gain de cause, autrement dit qu'il dispose de preuves pouvant aboutir à un jugement en sa faveur.

c. Pratiques et initiatives intéressantes donnant des éléments d'orientation

Mesures visant à lutter contre l'application discriminatoire ou arbitraire de la législation relative à la diffamation

Réformes juridiques globales instaurant différents types de mesures

- En Angleterre et au pays de Galles, la loi de 2013 relative à la diffamation vise à empêcher le recours vexatoire à une procédure en diffamation, notamment par la mise en place d'un nouveau seuil de gravité du préjudice. La loi dispose qu'une déclaration n'est jugée diffamatoire que lorsque sa publication nuit ou est susceptible de nuire gravement à la réputation du requérant. Elle relève ainsi le seuil de ce que les tribunaux peuvent considérer comme une plainte valable en matière de diffamation. Les requêtes futiles peuvent également être rayées du rôle au motif qu'elles constituent un abus de procédure compte tenu de la faiblesse des enjeux. Dans l'affaire *Jameel v. Dow Jones & Co*, il a été établi que l'affaire doit porter sur un préjudice réel et substantiel. La loi traite également de la question du « tourisme de la diffamation » en durcissant les critères de saisine des tribunaux pour des plaintes concernant des personnes n'ayant que peu de liens avec l'Angleterre et le pays de Galles. Pour éviter les plaintes répétées contre un défendeur pour une même publication, elle prévoit par ailleurs une règle de publication unique, ce qui implique que le délai de prescription pour une action en diffamation doit être calculé à partir de la date de la première publication.
- En Islande, à la suite de l'Initiative islandaise pour la modernisation des médias (IMMI), le Premier ministre a nommé une commission sur la réforme législative dans le domaine de la liberté d'expression, des médias et de l'information. Cette commission est chargée d'examiner et d'améliorer les projets de loi existants, notamment ceux qui portent sur la diffamation, l'information, le discours de haine, la conservation de

⁷⁵ Paragraphe 36 de la section « Principes » de la Recommandation CM/Rec(2016)4

⁷⁶ SLAPP est l'acronyme de « Strategic Lawsuit Against Public Participation » (poursuites stratégiques contre la mobilisation publique). Selon le [Public Participation Project](#), basé aux États-Unis, ces poursuites ont pour but de faire taire ou de harceler ceux qui s'expriment sur des questions d'intérêt général. « Ceux qui engagent des [poursuites-bâillons](#) ne vont pas devant un tribunal pour obtenir justice. Ils s'en servent pour intimider ceux qui sont en désaccord avec eux ou avec leurs activités, en les épuisant financièrement. Bien souvent, ces poursuites n'aboutissent pas à une décision de justice définitive contre le défendeur, mais elles ont un effet dissuasif important sur le journaliste ou autre acteur des médias concerné. »

données et la responsabilité des fournisseurs d'hébergement, ainsi que d'évaluer les changements législatifs souhaitables dans le domaine de la liberté d'expression, des médias et de l'information. Elle a déjà finalisé des projets de loi et/ou amendements, notamment pour supprimer la responsabilité pénale en matière de diffamation en la remplaçant par une responsabilité civile sous forme de dommages-intérêts/indemnités, ainsi qu'en introduisant des moyens de défense pour exclure la responsabilité dans certains cas ; supprimer la protection renforcée de la réputation des personnalités publiques ; durcir les critères pour que le discours de haine puisse être considéré comme répréhensible ; protéger les lanceurs d'alerte ; renforcer le droit du public d'accéder à l'information ; protéger les journalistes contre les poursuites en diffamation et transférer la responsabilité à l'employeur.

Suppression de la protection renforcée dont bénéficient les personnalités publiques contre les critiques et le contrôle publics

- En Serbie, en réaction à deux arrêts rendus par la Cour (*Lepojić c. Serbie*⁷⁷ et *Filipović c. Serbie*⁷⁸), la Cour suprême a adopté en 2008 un avis juridique affirmant que le degré de critique acceptable est beaucoup plus large à l'égard des personnalités publiques que des particuliers.

Lutte contre le recours abusif à la loi et/ou aux procédures judiciaires dans les affaires de diffamation

- Au Royaume-Uni, le gouvernement a publié une Note d'orientation sur les procédures vexatoires expliquant les critères qui permettent de considérer qu'une plainte est vexatoire et les voies de recours possibles en matière civile et pénale.
- En droit français, le défendeur peut invoquer l'exception de vérité comme moyen de défense dans une action en diffamation. D'après la jurisprudence de la Cour de cassation, il est également possible, pour les défendeurs dans des affaires de diffamation, de plaider la légitimité du but poursuivi et l'intérêt public de la publication, la bonne foi, l'absence d'animosité ou d'attaque personnelle et le sérieux de l'enquête.
- Aux États-Unis, à titre d'exemple de législation contre les poursuites-bâillons, on peut citer la loi de l'État de l'Oregon à ce sujet. Aux termes de ce texte, la requête en annulation du défendeur est acceptée si celui-ci parvient à fournir des éléments suffisants montrant que la plainte a trait à une déclaration, un document ou une conduite impliquant l'exercice du droit à la liberté d'expression sur une question publique ou d'intérêt général. Si ce critère est rempli, il incombe au plaignant de démontrer qu'il existe une probabilité qu'il l'emporte sur le fond en présentant des preuves suffisantes à l'appui de sa réclamation. S'il y parvient, le tribunal rejette la requête en annulation produite par le défendeur.
- Au sein de l'UE, une proposition de directive contre les poursuites vexatoires/poursuites-bâillons a été présentée par six députés européens et permettrait notamment aux journalistes d'investigation et aux médias indépendants de demander l'annulation des poursuites vexatoires dans l'UE ainsi qu'une réparation ; elle propose également d'instaurer des amendes pour les entreprises qui auraient recours à ces pratiques dans des juridictions hors de l'UE ; de créer un fonds spécial

⁷⁷ [Lepojić c. Serbie](#), n° 13909/05, 6 novembre 2007

⁷⁸ [Filipović c. Serbie](#), n° 27935/05, 20 novembre 2007

pour soutenir les journalistes et les médias indépendants qui choisissent de s'opposer aux tentatives malveillantes de les faire taire et les aider à recouvrer les fonds qui leur sont dus et enfin de créer un registre au niveau de l'UE qui recenserait les entreprises qui s'adonnent à ces pratiques abusives, afin de les dénoncer publiquement.

d. Suggestions pour la mise en œuvre des mesures

Mesures d'ordre général visant à lutter contre l'application discriminatoire ou arbitraire de la législation ou des sanctions pour faire taire les journalistes et les autres acteurs des médias

- Révision et suppression des définitions de portée trop générale dans les lois sur la diffamation, la lutte contre le terrorisme, la sécurité nationale, l'ordre public, le discours de haine et le blasphème ainsi que dans les lois mémorielles. Les termes et concepts essentiels utilisés doivent être définis avec une précision suffisante pour éviter les abus.
- Conformément à la jurisprudence de la Cour, limitation du recours aux procédures et aux sanctions pénales pour des infractions dans le domaine de la presse (en vertu des lois relatives à l'ordre public, à la lutte contre le terrorisme et à la sécurité nationale et d'autres lois), même lorsque la défense de l'intégrité territoriale ou de la sécurité nationale est invoquée
- Mise en place de garanties procédurales adéquates et de recours effectifs contre l'utilisation abusive de ces lois

Protection des sources journalistiques

- Instauration de garanties pour protéger les sources journalistiques, telles que l'examen des décisions relatives à la divulgation d'informations par un organe indépendant et impartial pour éviter tout accès injustifié à des informations de nature à révéler l'identité des sources. L'organe en question doit pouvoir mettre en balance les risques potentiels et les intérêts respectifs avant toute divulgation. Sa décision doit reposer sur des critères clairs, notamment en ce qui concerne la possibilité d'appliquer des mesures moins intrusives.

Mesures visant à lutter contre l'application discriminatoire ou arbitraire de la législation relative à la diffamation

- Révision de la législation nationale sur la diffamation pour veiller :
 - à ce que les dommages-intérêts accordés ne soient pas disproportionnés et qu'il existe des garanties internes effectives et adéquates contre l'attribution de dommages-intérêts excessifs ;
 - à ce qu'elle ne prévoie pas de peines d'emprisonnement, sauf circonstances exceptionnelles et conformément à la jurisprudence de la Cour en la matière ;
 - à ce que les personnalités publiques ne bénéficient pas d'une protection renforcée ; en particulier, à ce que les chefs d'État/monarques ne bénéficient pas d'un privilège ni d'une protection spéciale à l'égard du droit d'informer et d'exprimer des opinions à leur sujet ;

- à ce que la loi ou la pratique judiciaire prévoit des garanties concernant la liberté d'expression qui soient conformes aux normes européennes et internationales en matière de droits de l'homme, et notamment des moyens de défense fondés sur l'exception de vérité, l'intérêt général et le commentaire loyal et honnête ;
- à ce qu'il existe un ensemble de mesures civiles qui offrent des solutions de substitution aux dommages-intérêts le cas échéant, telles que des ordonnances de publication d'excuses ou de rectificatifs ; à ce que des procédures accélérées ou des mesures peu coûteuses soient disponibles ;
- à ce qu'elle encourage le recours à des organes extrajudiciaires comme les conseils de la presse, afin d'apporter une réponse proportionnée à la diffamation.

Lutte contre le recours abusif à la loi et/ou aux procédures judiciaires dans les affaires de diffamation

- Adoption de mesures législatives ou autres pour prévenir, dans le respect de l'indépendance de la justice, le recours abusif à la procédure judiciaire et éviter le « tourisme de la diffamation », en particulier les suivantes :
 - Les tribunaux sont compétents pour connaître d'une affaire lorsqu'il existe un lien étroit entre l'affaire et la juridiction à laquelle ils appartiennent.
 - Les tribunaux identifient et reconnaissent les jugements déclaratoires étrangers qui visent à prévenir les abus de procédure ou toute autre action du requérant pouvant relever de la recherche opportuniste de juridiction, ou à mettre un terme à ces pratiques.
 - De manière générale, les tribunaux refusent, sur la base de l'exception d'ordre public, de reconnaître ou d'exécuter des jugements étrangers qui accordent des dommages-intérêts manifestement disproportionnés, qui ne respectent pas les garanties d'une procédure régulière ou qui résultent d'un abus de droit.
 - Les tribunaux appliquent systématiquement l'exception de chose jugée (*res judicata*) lorsqu'il leur est demandé de reconnaître et d'exécuter un jugement étranger incompatible avec une décision rendue par une juridiction d'un autre État dans un litige ayant la même cause, entre les mêmes parties.
 - Le droit national définit des délais de prescription spécifiques et raisonnablement courts pour les actions en diffamation.
 - Une règle de publication unique établit clairement dans la loi la date de début du délai de prescription en matière de diffamation.
 - Les tribunaux peuvent lever la prescription sur demande de l'une des parties si des conditions objectives et clairement définies dans la législation applicable sont remplies.
 - Lorsque la charge de la preuve incombe au défendeur, les moyens de défense disponibles ne sont pas de nature à empêcher ou rendre excessivement difficile le renversement de la charge de la preuve sur le requérant.

- Les tribunaux ne rendent un jugement par défaut que lorsque la signification en bonne et due forme des procédures internationales est effectivement garantie.
 - Le montant des dommages-intérêts octroyés par un tribunal dans une procédure pour diffamation est strictement proportionné au dommage subi par le requérant.
 - Des dommages-intérêts punitifs, lorsqu'ils sont prévus dans le cadre juridique des États membres, ne peuvent être octroyés que si des conditions strictes et clairement définies sont remplies.
 - Les recours portant sur le seul montant des dommages-intérêts sont autorisés.
 - Les tribunaux font valoir l'interdiction de l'abus de droit pour traiter les cas manifestes de recherche opportuniste de juridiction.
 - S'il y a lieu, les tribunaux examinent attentivement les éléments factuels pertinents de l'espèce, en définissant le for le mieux placé pour connaître de l'affaire, conformément au principe du *forum non conveniens*.
 - Le principe de proximité (liens étroits) s'applique pour déterminer la loi applicable à une affaire de diffamation.
- Élaboration d'une législation visant à lutter contre les poursuites-bâillons pour permettre au défendeur dans une affaire de diffamation de demander l'annulation des poursuites engagées contre lui au motif qu'elles portent sur des questions qui s'inscrivent dans un débat d'intérêt public
 - Mise en place de dispositifs d'aide juridictionnelle pour veiller à ce que les journalistes aient une possibilité raisonnable de présenter leur cause
 - Examen des possibilités de coopération avec les INDH dans la formation des juges et des procureurs pour éviter toute application arbitraire d'une législation restrictive à l'égard des journalistes et autres acteurs des médias

D. Rôle des journalistes et autres acteurs des médias qui assurent la couverture des manifestations et autres événements (paragraphe 14 des Lignes directrices)

14. Les États membres devraient prendre en compte la nature spécifique et la valeur démocratique du rôle joué par les journalistes et autres acteurs des médias dans certains contextes particuliers, notamment en temps de crise, pendant les périodes électorales, dans les manifestations publiques et dans les zones de conflit. Dans ces contextes, il est particulièrement important que les autorités du maintien de l'ordre respectent le rôle des journalistes et autres acteurs des médias qui assurent la couverture des manifestations et autres événements. Les cartes de presse, les cartes syndicales, les accréditations pertinentes et les insignes de journaliste devraient être acceptés par les autorités de l'État comme documents d'accréditation des journalistes et, quand des journalistes ou autres acteurs des médias sont dans l'impossibilité de produire des documents professionnels, les autorités devraient faire tout leur possible pour s'assurer de leur statut. En outre, le dialogue entre les autorités et les organisations de journalistes est encouragé afin d'éviter les frictions ou les affrontements entre la police et les membres des médias.

a. Indicateurs

Risques	Mesures pour prévenir/pallier les risques
Les forces de l'ordre entravent le travail des journalistes et des autres acteurs des médias, notamment lors de manifestations publiques et d'autres événements.	<ul style="list-style-type: none">• Les autorités de l'État acceptent les cartes de presse, cartes syndicales, autorisations et insignes de journaliste comme documents d'accréditation des journalistes. Quand ceux-ci sont dans l'impossibilité de produire des documents professionnels, les autorités font tout leur possible pour s'assurer de leur statut de journaliste.• Des lignes directrices sont publiées à l'intention des militaires et de la police, interdisant le harcèlement, l'intimidation ou les agressions physiques à l'égard des journalistes⁷⁹.• Il existe des canaux de communication efficaces entre les organisations de journalistes et les forces de sécurité en ce qui concerne la couverture des manifestations de rue et des événements publics⁸⁰.

b. Textes de référence et autres sources pertinentes

Obstacle ou entrave à la couverture médiatique de manifestations et d'autres événements

Dans l'affaire *Pentikäinen c. Finlande*, la Cour a souligné que les médias jouent un rôle essentiel en matière d'information du public sur la manière dont les autorités gèrent les manifestations publiques et maintiennent l'ordre. Insistant sur la fonction d'observateur critique de la vie publique remplie par les médias, elle a ajouté que toute tentative d'éloigner des journalistes des lieux d'une manifestation doit être soumise à un contrôle strict.

Selon l'approche adoptée par la Cour, toute situation de ce type doit être interprétée au regard des circonstances particulières de l'affaire. Ainsi, les juridictions nationales doivent notamment déterminer : (a) si les autorités ont délibérément empêché les médias de couvrir la manifestation ou entravé leur travail pour essayer de dissimuler au public les actions de la police ou d'autres organismes publics ; (b) si le fait d'obéir aux ordres des autorités aurait complètement empêché les représentants des médias d'exercer leur activité professionnelle. La Cour a néanmoins estimé que les journalistes doivent obtempérer aux ordres légitimes de la police et ne peuvent se prévaloir d'une immunité pénale du seul fait que l'infraction a été commise dans l'exercice de leurs fonctions journalistiques⁸¹.

⁷⁹ [Indicateurs de sécurité des journalistes : niveau national](#), 28 juillet 2015, UNESCO, p. 10

⁸⁰ [Indicateurs de sécurité des journalistes : niveau national](#), 28 juillet 2015, UNESCO, p. 10

⁸¹ [Pentikäinen c. Finlande](#) [GC], n° 11882/10, 20 octobre 2015, paragraphes 89 et 91

Dans l'affaire *Selmani et autres c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*⁸², qui portait sur l'expulsion de journalistes de la galerie du parlement réservée à la presse, la Cour a souligné que les conclusions susmentionnées s'appliquent d'autant plus lorsque les journalistes concernés exercent leur droit à communiquer des informations au public sur le comportement d'élus au parlement et sur la manière dont les autorités gèrent les troubles qui surviennent pendant les débats parlementaires.

Étant donné que les journalistes jouent un rôle essentiel pour ce qui est de communiquer des informations au public et d'amener les autorités à répondre de leurs actes, notamment dans des contextes sensibles, il est impératif que l'État ne s'ingère pas dans leur couverture des événements qui ont des conséquences importantes pour le fonctionnement des systèmes démocratiques. Il s'ensuit que les journalistes et autres acteurs des médias doivent être autorisés à photographier et filmer les manifestations, y compris la manière dont les forces de police maintiennent l'ordre, et que leur matériel ne doit pas être saisi.

Les forces de l'ordre doivent donc être attentives aux insignes et aux accréditations des journalistes : leur absence ne doit pas servir de prétexte à des restrictions injustifiées des activités journalistiques. Lorsque les journalistes et autres acteurs des médias sont dans l'impossibilité de produire des documents professionnels, les autorités doivent s'efforcer de vérifier leur statut par d'autres moyens, par exemple en consultant des organismes fiables qui seront en mesure de le faire, comme les organisations de médias et organisations professionnelles de journalistes. Une formation coordonnée et un dialogue entre les médias et la police sont importants pour que chacun comprenne les responsabilités et contraintes de l'autre, de manière à instaurer une confiance mutuelle et de bonnes relations de travail.

Protection des journalistes contre la violence policière

L'ancien Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muiznieks, a souligné que la violence policière à l'égard des journalistes, en particulier lorsqu'ils couvrent des manifestations, fait partie des menaces les plus fréquentes pour la liberté des médias. En 2013, par exemple, dans plus de la moitié des cas, les journalistes blessés l'avaient été par la police⁸³. Le rapport spécial sur la cartographie de la liberté publié en 2018 par Index on Censorship montre lui aussi que les membres des forces de l'ordre sont responsables de plus de la moitié des incidents contre les médias survenus lors de manifestations et signalés au cours des sept premiers mois de l'année 2018 en Europe⁸⁴. Cette situation souligne à quel point il est urgent d'améliorer la gestion par la police des médias qui couvrent les manifestations.

L'affaire *Najafli c. Azerbaïdjan*⁸⁵ portait sur un journaliste battu par la police alors qu'il couvrait une manifestation non autorisée. Même s'il n'était pas vêtu d'un gilet bleu l'identifiant comme un membre de la presse, il portait un badge de journaliste et avait déclaré à plusieurs reprises qu'il était journaliste. La Cour a conclu non seulement à une violation de l'article 3 en raison des mauvais traitements infligés au journaliste, mais aussi à une violation de l'article 10 de la

⁸² [Selmani et autres c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »](#), n° 67259/14, 9 février 2017, paragraphe 75

⁸³ Voir la [déclaration](#) du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muiznieks, lors du séminaire sur la protection des journalistes organisé à la Cour européenne des droits de l'homme en novembre 2014

⁸⁴ [Demonising the Media: Threats to journalists in Europe](#), Index on Censorship, rapport spécial, novembre 2019, p. 8

⁸⁵ [Najafli c. Azerbaïdjan](#), n° 2594/07, 2 octobre 2012

CEDH. Ainsi, elle a estimé que le recours excessif à la force à l'encontre des journalistes lorsque ceux-ci exercent leur activité professionnelle entrave gravement l'exercice de leur droit à recevoir et à diffuser des informations, qu'il y ait eu ou non une intention de la police de faire obstacle à l'activité journalistique.

Le principe n° 22 de la Recommandation CM/Rec (2016)4 présente des dispositions détaillées sur les opérations de police et notamment sur le maintien de l'ordre lors des manifestations publiques.

c. Pratiques et initiatives intéressantes donnant des éléments d'orientation

Obstacle ou entrave à la couverture médiatique de manifestations et d'autres événements

- Au Royaume-Uni, le système des « pratiques professionnelles autorisées en matière d'ordre public » (APP) est utilisé pour la formation de tous les conseillers tactiques et des responsables de la direction des opérations en matière de maintien de l'ordre public. Cet ensemble de documents repose sur le postulat que le public a le droit d'avoir accès à des informations sur l'activité de la police et que les médias jouent un rôle essentiel en la matière. Il contient des directives sur la communication relative à l'ordre public, notamment sur les relations avec les médias, la conception de plans relatifs aux médias et la participation des médias (accès facilité à un point de vue adéquat pour la couverture des événements et conseils aux forces de l'ordre).

Une vidéo soulignant le rôle et le statut des journalistes et la possibilité de les conseiller sur les lieux à partir desquels ils pourront couvrir les événements, en insistant sur les zones dangereuses, a en outre été intégrée au programme de formation au maintien de l'ordre.

- Aux Pays-Bas, le « Guide de poche Ordre et sécurité » (*Zakboek openbare orde en veiligheid*) donne des conseils aux maires et au personnel municipal et indique notamment que l'interdiction faite aux journalistes de pénétrer dans les zones dangereuses ne devrait s'appliquer qu'en situation de crise, dans le respect des principes de proportionnalité et de subsidiarité. En cas d'urgence grave, les journalistes devraient être autorisés à pénétrer dans ces zones, si possible sous escorte (policière)⁸⁶.
- La France prépare également une formation à l'intention de la police, qui aura pour but de faciliter la compréhension mutuelle entre les journalistes et la police et de garantir la sécurité des journalistes lors des manifestations publiques.
- En Ukraine, une formation à laquelle ont participé près de 150 policiers de différentes régions du pays a été organisée pour traiter notamment des relations adéquates qui doivent exister entre la police et les médias lors d'événements publics.

⁸⁶ Voir [Securing a favourable environment for journalists in the Netherlands](#), Geert Lokhorst et Leon Trapman, sous la direction de Tarlach McGonagle, 13 avril 2018, p. 61

- Au Royaume-Uni, un accord a été conclu entre plusieurs syndicats de journalistes et les forces de police du pays⁸⁷, dans lequel sont définies plusieurs lignes directrices, qui :
 - (a) autorisent et aident les médias à effectuer leur mission d'information depuis le lieu des incidents, à condition de ne pas perturber l'activité des policiers ;
 - (b) reconnaissent les droits des membres des médias dans les situations de friction potentielle ;
 - (c) définissent des règles à l'intention de la police sur la reconnaissance des cartes de presse comme un moyen d'identification des médias⁸⁸.

Protection des journalistes contre la violence policière

- L'Association néerlandaise des journalistes (NVJ) et la police nationale néerlandaise ont décidé de se réunir tous les trois mois pour discuter de la collaboration entre la presse et la police, et plus particulièrement des incidents impliquant des journalistes survenus pendant des émeutes, ainsi que des droits des journalistes dans les lieux publics. Ils sont en outre convenus des meilleures lignes de conduite à tenir lors des manifestations ou en cas d'incident. Aux termes de cet accord, les journalistes sont invités à prendre contact avec le commandant opérationnel de l'unité de police déployée sur place pour que la police puisse être attentive à d'éventuels heurts entre des journalistes et des manifestants⁸⁹.

Par ailleurs, dans le cadre de l'accord conclu en 2018 entre la police nationale, le ministère public, l'Association néerlandaise des journalistes (NVJ) et la Société néerlandaise des rédacteurs en chef « dans le but de lutter contre les menaces et la violence à l'égard des journalistes », les journalistes sont convenus de signaler systématiquement tout incident lié à la sécurité et de porter plainte.

- En Suède, la police de Stockholm a mis en place un centre de développement qui s'occupe des infractions constituant une menace pour les droits de l'homme. Il se réunit régulièrement avec des organisations représentatives de journalistes (ainsi que de responsables politiques et d'artistes) pour confronter leurs expériences et améliorer la collaboration opérationnelle. En outre, une association du secteur privé représentant plusieurs grandes organisations de médias suédoises a créé un espace de consultation destiné aux responsables de la sécurité de ces organisations et aux représentants des policiers qui prennent en charge les victimes d'infraction et la sécurité des personnes. Par le passé, les réunions se tenaient deux fois par an ; elles peuvent aujourd'hui être convoquées à bref délai si nécessaire.
- Lors de manifestations et d'autres événements publics, la France met à la disposition des journalistes en difficulté un numéro d'urgence disponible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 (SICOP).

⁸⁷ [Guidelines for MPS \[Metropolitan Police Service\] staff on dealing with media reporters, press photographers and television crews](#)

⁸⁸ [Guide de l'OSCE sur la sécurité des journalistes](#), William Horsley, 2012, p. 37

⁸⁹ Voir [Securing a favourable environment for journalists in the Netherlands](#), Geert Lokhorst et Leon Trapman, sous la direction de Tarlach McGonagle, 13 avril 2018, p. 62

d. Suggestions pour la mise en œuvre des mesures

Obstacle ou entrave à la couverture médiatique de manifestations et d'autres événements

- Lorsque les journalistes et les autres acteurs des médias sont dans l'impossibilité de produire des documents professionnels, les autorités doivent s'efforcer de vérifier leur statut par d'autres moyens, par exemple en consultant des organismes fiables qui seront en mesure de le faire comme les organisations de médias et organisations professionnelles de journalistes.
- Des réunions et séances de groupes de travail devraient se tenir régulièrement entre les journalistes, les acteurs des médias, les représentants des forces de police et les procureurs. Des réunions devraient également être organisées en amont d'événements majeurs tels que des élections, des manifestations, de grands événements sportifs, etc.
- Il est souhaitable qu'une réunion d'information facultative ait lieu avant les manifestations et qu'un périmètre de communication sûr soit établi pour permettre aux médias d'être présents et de recevoir des informations depuis un endroit propice⁹⁰.
- Les services répressifs et les médias devraient désigner des interlocuteurs pour faciliter la communication entre eux.
- La police et les journalistes devraient élaborer et adopter des lignes directrices conjointes, notamment sur la couverture par les médias des manifestations, des scènes de crime et des événements majeurs. Ces lignes directrices devraient définir les droits des membres des médias dans les situations de friction potentielle, des mesures pour promouvoir la coopération dans la pratique ainsi que des règles à l'intention de la police sur la reconnaissance des cartes de presse comme moyen d'identification des médias⁹¹ ; elles devraient également prévoir que lorsque les journalistes et les autres acteurs des médias sont dans l'impossibilité de produire des documents professionnels, leur statut doit être vérifié par d'autres moyens.

Protection des journalistes contre la violence policière

- Des lignes directrices devraient être publiées à l'intention des militaires et de la police et une formation devrait leur être dispensée pour interdire le harcèlement, l'intimidation ou les agressions physiques à l'égard des journalistes.
- Lorsque la Cour rend un arrêt contre un État dans lequel elle a constaté un recours abusif à la force de la part des services répressifs, les INDH devraient être associées à la conception, à l'évaluation et à la mise en œuvre de plans d'action spécifiques visant à mettre un terme à ces pratiques.

⁹⁰ [Freedom of Expression and Public Order: Fostering the Relationship Between Security Forces and Journalists](#), UNESCO, 2018, p. 12

⁹¹ [Safety of Journalists Guidebook](#), William Horsley, OSCE, 2012, p. 37

E. Mise en cause de l'intégrité des journalistes par les pouvoirs publics ou hostilité à leur égard (paragraphe 15 des Lignes directrices)

15. Les représentants de l'État et les personnalités publiques devraient s'abstenir de mettre en cause ou d'attaquer l'intégrité des journalistes et autres acteurs des médias, par exemple en se référant à leur appartenance sexuelle ou ethnique, ou en les accusant de diffuser de la propagande, et ainsi de compromettre leur sécurité. De même, ils devraient se garder de soumettre des journalistes ou d'autres acteurs des médias à des exigences, des contraintes ou des pressions, au moyen de violences, de menaces, de sanctions ou incitations financières ou d'autres mesures, pour les amener à dévier des normes et de l'éthique journalistiques reconnues et à diffuser de la propagande ou de fausses informations. Les représentants de l'État et les personnalités publiques devraient condamner publiquement et sans équivoque toutes menaces et violences contre les journalistes et les autres acteurs des médias quelle qu'en soit la source.

a. Indicateurs

Risques	Mesures pour prévenir/pallier les risques
Mise en cause de l'intégrité des journalistes par les pouvoirs publics ou hostilité à leur égard	<ul style="list-style-type: none">Le gouvernement adopte une position claire sur le rôle important des journalistes dans la société et la nécessité d'assurer leur protection pleine et entière contre toute violation.Les représentants de l'État et les personnalités publiques s'abstiennent de mettre en cause ou d'attaquer l'intégrité des journalistes et autres acteurs des médias.Les représentants de l'État et les personnalités publiques s'abstiennent de soumettre les journalistes à des exigences, des contraintes ou des pressions pour les amener à dévier des normes professionnelles et à diffuser de la propagande.Les représentants de l'État condamnent publiquement toute menace ou violence contre les journalistes et les autres acteurs des médias.

b. Textes de référence et autres sources pertinentes

Statistiques sur la violence psychologique à l'encontre des journalistes

Un grand nombre de journalistes disent avoir subi des violences psychologiques de la part des autorités publiques. De plus, 43 % des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête « Journalistes sous pression » ont dit avoir été intimidées par des groupes politiques. Cette intimidation peut prendre différentes formes, telles que le harcèlement judiciaire, les agressions verbales ou les menaces de représailles en cas de reportages défavorables⁹². D'autres moyens moins directs sont également employés, comme la contrainte ou la pression, par des violences, des menaces, des sanctions ou des incitations financières à déroger aux

⁹² Crainte d'être arrêté ou expérience d'une arrestation, enquêtes, menaces de poursuites et poursuites par l'application arbitraire de différents types de lois

normes et à la déontologie journalistiques reconnues et à diffuser de la propagande ou de fausses informations. Les alertes publiées sur la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes fournissent de nombreux exemples de pratiques de ce genre.

Modération et condamnation de toutes les attaques contre les journalistes par les pouvoirs publics

La Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a souligné que les gouvernements doivent exprimer sans équivoque leur engagement politique à ce que les journalistes puissent travailler en toute sécurité. À cet égard, une position publique claire doit être prise par les responsables gouvernementaux au plus haut niveau en ce qui concerne l'importance du rôle des journalistes dans la société et la nécessité de les protéger pleinement contre les violations de leurs droits⁹³.

La Représentante de l'OSCE sur la liberté des médias a quant à elle mis en avant le fait que les personnalités politiques et publiques doivent condamner publiquement et fermement toute menace ou intimidation à l'égard des journalistes (que ce soit par des acteurs étatiques ou non étatiques), afin que l'opinion publique sache qu'un tel comportement n'est pas acceptable et ne sera pas toléré⁹⁴.

Dans sa jurisprudence, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a même affirmé que les représentants de l'État devraient considérer la condamnation ferme et rapide des attaques contre les journalistes et travailleurs des médias comme un aspect non seulement de leur devoir de sanctionner les auteurs de ces actes, mais également de leur devoir de prévention⁹⁵.

c. Pratiques et initiatives intéressantes donnant des éléments d'orientation

Condamnation de toutes les attaques contre les journalistes et autres acteurs des médias par les pouvoirs publics

- En Belgique, le Premier ministre a, en 2018, rappelé à l'ordre son porte-parole qui avait tenté de dissuader des journalistes de poser des questions à un dignitaire en visite.
- En Irlande du Nord, en avril 2019, des représentants des principaux partis politiques, la Première ministre et la secrétaire d'État ont fait des déclarations publiques déplorant la mort de la journaliste Lyra McKee dans un incident terroriste présumé.
- Au Monténégro, le Président, le Premier ministre et d'autres représentants du Monténégro ont également condamné publiquement la violente agression perpétrée contre la journaliste Olivera Lakić, la qualifiant d'atteinte à la démocratie.

⁹³ [La sécurité des journalistes](#), Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, A/HRC/24/23, 1^{er} juillet 2013, p. 50

⁹⁴ Représentante de l'OSCE pour la liberté des médias, Dunja Mijatović, [Communiqué on the growing safety threat to female journalists online](#), février 2015

⁹⁵ Cour interaméricaine des droits de l'homme, [Rios et al. c. Venezuela](#), Exceptions préliminaires, fond, réparation et dépens, arrêt du 28 janvier 2009, Série C, n° 194, paragraphe 148

Plans d'action et campagnes de grande envergure au niveau national

- En Suède, le gouvernement a adopté un plan d'action intitulé « La défense de la liberté d'expression – mesures visant à protéger les journalistes, les représentants élus et les artistes contre l'exposition aux menaces et à la haine ». Ce plan d'action vise à protéger les élus politiques, les journalistes et les artistes contre « l'exposition aux menaces et à la haine » en raison du rôle central qu'ils jouent dans une démocratie. Il entend y parvenir en recueillant davantage d'informations sur l'ampleur du phénomène, en apportant un soutien de base aux personnes qui en sont victimes, en mettant en place des mesures spécifiques notamment pour les journalistes et les rédactions et en assurant une coopération internationale pour la protection des journalistes et des artistes.
- Au Royaume-Uni, le secrétaire d'État aux Affaires étrangères a lancé en novembre 2018 une campagne en faveur d'une action internationale pour la liberté des médias et la protection des journalistes. Cette campagne vise à promouvoir une protection renforcée des journalistes, une réduction du nombre d'agressions et un assouplissement des restrictions par l'État de la liberté des médias et de la liberté d'expression ; à attirer l'attention internationale sur la liberté des médias et à faire peser une charge financière plus lourde sur les gouvernements et les autres acteurs qui ne la respectent pas ainsi qu'à assurer l'organisation d'une conférence internationale réunissant des ministres et des représentants du gouvernement, des membres de la communauté diplomatique, des agences internationales, des organisations de la société civile, des ONG, des universitaires et des journalistes pour débattre de ces questions et mener une action concertée.
- En République slovaque, le ministère de la Culture a créé un groupe de travail temporaire pour la protection juridique des journalistes dans le but de renforcer la protection des journalistes et d'élaborer des propositions de loi portant notamment sur la protection des sources journalistiques et la protection des journalistes contre les poursuites injustifiées pour diffamation.

Initiatives de coopération internationale

- Lors de la Conférence mondiale pour la liberté des médias (Londres, 10-11 juillet 2019), organisée dans le cadre de la campagne du Royaume-Uni en faveur d'une action internationale pour la liberté des médias et la protection des journalistes, il a été décidé de lancer les initiatives suivantes :
 - Création, avec d'autres gouvernements, d'un **nouveau Fonds mondial pour la défense des médias** qui sera administré par l'UNESCO et qui contribuera au financement de services de conseil juridique aux journalistes et d'une formation à la sécurité pour ceux qui travaillent dans les zones de conflits, afin de mettre en œuvre le plan d'action des Nations Unies sur la sécurité des journalistes.
 - Création d'un **groupe d'action international** pour aider les gouvernements à honorer leurs engagements dans le domaine de la liberté des médias, notamment en élaborant des plans d'action nationaux. Chaque année, les progrès des travaux du groupe d'action seront examinés à l'Assemblée générale des Nations Unies.

- Création d'un **groupe de haut niveau indépendant composé de juristes** pour conseiller les pays sur les moyens de renforcer la protection juridique des journalistes. Ce groupe examinera les initiatives juridiques et politiques que peuvent prendre les États et formulera des recommandations. Parmi les recommandations ou domaines d'action possibles ont été évoqués les suivants :
 - l'éventuelle mise en place d'un régime de sanctions par les autorités nationales contre les États qui portent atteinte à la liberté des médias ;
 - l'octroi de visas aux journalistes persécutés ;
 - le déploiement d'équipes d'enquête internationales en cas de crimes graves commis contre des journalistes ;
 - la promotion de bonnes pratiques et d'un modèle de législation pour protéger une presse libre et dynamique et aider les gouvernements à abroger les lois obsolètes ou restreignant la liberté des médias ;
 - la proposition d'initiatives, notamment juridiques, pouvant être prises par les gouvernements pour garantir le respect de leurs obligations internationales dans le domaine de la liberté des médias ;
 - la définition d'orientations concernant d'éventuels engagements internationaux nouveaux que les gouvernements pourraient prendre pour prévenir les attaques contre les médias et y mettre fin.
- Création d'un **groupe de contact** entre les pays attachés aux mêmes principes, qui servirait de mécanisme de réaction rapide pour aider les ministres des Affaires étrangères et les ambassadeurs à s'exprimer d'une seule voix face aux atteintes à la liberté des médias.
- La signature d'un **Pacte international sur la liberté des médias** en vertu duquel les États s'engageraient à travailler dans le cadre d'une coalition et :
 - à parler d'une seule voix et à agir de concert en cas de mise en danger de journalistes et d'organisations de médias, grâce à une coalition pour la liberté des médias ; à faire entendre leur voix et prononcer des sanctions en cas de violation de la liberté des médias ;
 - à mettre en lumière les violations et atteintes à la liberté des médias, à les porter à l'attention de la communauté internationale et à œuvrer pour que la responsabilité des auteurs soit engagée ;
 - à s'unir pour intervenir au plus haut niveau auprès des gouvernements des pays où la liberté des médias est menacée et à afficher une solidarité ou un soutien avec les pays qui œuvrent pour la liberté des médias ; à cet égard, à soutenir les gouvernements qui élaborent des cadres et des plans d'action nationaux pour mettre en œuvre le plan d'action des Nations Unies sur la sécurité des journalistes ;
 - à exploiter les possibilités offertes par les réseaux diplomatiques en créant un groupe de contact pour la liberté des médias ;

- à se réunir tous les ans pour renouveler leurs engagements et évoquer les perspectives et menaces qui se profilent.
- Dans son rapport intitulé « Assurer la protection des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe », l'APCE se déclare disposée à prendre l'initiative (a) de favoriser la coopération internationale entre les parlements nationaux pour échanger des informations sur les bonnes pratiques relatives à la promotion des activités des défenseurs des droits de l'homme et sur les abus dont ils sont victimes et (b) de mettre en place un réseau de parlementaires qui appuieraient le travail des défenseurs des droits de l'homme, condamneraient tout acte de représailles à leur encontre et porteraient la situation des défenseurs œuvrant dans les autres pays à l'attention de leurs parlements respectifs.

d. Suggestions pour la mise en œuvre des mesures

Condamnation de toutes les attaques contre les journalistes et autres acteurs des médias par les pouvoirs publics

- Lorsque des représentants de l'État et des personnalités publiques mettent en cause ou attaquent l'intégrité de journalistes et d'autres acteurs des médias, il est important que ces agressions ou menaces verbales soient dénoncées et médiatisées pour que les auteurs aient à rendre compte de leurs actes.
- Lorsque des représentants de l'État et des personnalités publiques mettent en cause ou attaquent l'intégrité de journalistes et d'autres acteurs des médias, ces actes doivent être condamnés par d'autres personnalités publiques, notamment en demandant que des excuses publiques soient présentées aux journalistes et en réexaminant toute mesure négative qui aurait pu être prise à leur encontre (refus d'accréditation, par exemple).
- Les parlements devraient adopter des codes de conduite pour les parlementaires, qui leur imposeraient notamment :
 - de s'abstenir de mettre en cause ou d'attaquer l'intégrité des journalistes et autres acteurs des médias ;
 - de s'abstenir de soumettre les journalistes à des exigences, des contraintes ou des pressions pour les amener à dévier des normes professionnelles et à diffuser de la propagande ;
 - de condamner publiquement toute menace ou violence contre les journalistes et les autres acteurs des médias.

Plans d'action et campagnes de grande envergure au niveau national

- Une position publique claire devrait être adoptée au plus haut niveau de l'État concernant le rôle important des journalistes dans la société, par exemple par l'adoption d'un plan d'action national pour protéger les journalistes et les autres acteurs des médias.

Coopération internationale

- Les gouvernements, les parlements et les autres autorités publiques devraient participer à des initiatives de coopération internationale en vue d'échanger des bonnes pratiques en faveur de la protection de la liberté des médias ainsi que de la prévention et de la suppression des abus dont les médias font l'objet.

III. Analyse de certains domaines du volet « Poursuites » des Lignes directrices annexées à la Recommandation CM/Rec(2016)4

A. Critères d'une enquête effective et exigences opérationnelles pour mettre fin à l'impunité (paragraphe 17-22, 24 et 25 des Lignes directrices)

Poursuites

17. *Toute personne impliquée dans des violences, des agressions ou des homicides commis sur des journalistes ou d'autres acteurs des médias doit impérativement être traduite en justice. À cet effet, les enquêtes sur ces crimes et la poursuite de leurs auteurs doivent satisfaire à un certain nombre d'exigences générales. Lorsque les responsables de tels crimes ne sont pas traduits en justice, une culture de l'impunité peut s'installer ; des mesures particulières sont alors nécessaires.*

Exigences générales

18. *Les enquêtes sur les meurtres, les agressions et les mauvais traitements doivent être effectives et donc respecter les impératifs de rigueur, d'exhaustivité, d'impartialité et d'indépendance, de promptitude et de soumission au contrôle public.*

19. *Les enquêtes doivent être effectives en ce sens qu'elles doivent permettre d'établir les faits, d'identifier les responsables et enfin, le cas échéant, de les sanctionner. Les autorités doivent prendre toutes les mesures raisonnables pour recueillir l'ensemble des éléments de preuve relatifs à l'incident. Les conclusions des enquêtes doivent reposer sur une analyse approfondie, objective et impartiale de tous les éléments pertinents et notamment 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 public. Les autorités de l'État sont aussi tenues d'enquêter sur l'existence d'un éventuel lien entre des positions racistes et un acte de violence. Un possible lien avec des questions de genre devrait également faire l'objet d'enquêtes.*

20. *Pour qu'une enquête puisse être efficace, les personnes qui en sont chargées doivent être indépendantes et impartiales, en droit et en fait. Toute personne ou institution impliquée d'une quelconque manière dans une affaire doit être exclue de toute fonction dans l'enquête. En outre, les enquêtes doivent être menées par des unités spécialisées au sein des services de l'État compétents, dont le personnel doit avoir été correctement formé aux normes et aux garanties internationales relatives aux droits de l'homme. Les enquêtes doivent être effectives pour préserver la confiance du public dans la capacité des autorités à maintenir la primauté du droit, pour éviter tout sentiment de collusion ou de tolérance des agissements illicites et, dans les affaires où des agents ou organes de l'État sont impliqués, pour garantir que ceux-ci ont à rendre des comptes au sujet des morts survenues sous leur responsabilité. Les enquêtes devraient aussi être soumises au contrôle public et, dans tous les cas, les proches de la victime doivent être associés à la procédure quand cela est nécessaire à la sauvegarde de ses intérêts légitimes.*

21. *Les États membres ont l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour traduire en justice les auteurs de crimes contre les journalistes et les autres acteurs des médias, que ces auteurs dépendent ou non de l'État. Les enquêtes et les poursuites devraient prendre en compte l'ensemble des différents rôles – réels et potentiels – joués dans ces crimes, comme les auteurs, les instigateurs, les exécutants et les complices, ainsi que la responsabilité pénale associée à chacun de ces rôles.*

22. *Les États membres sont tenus de s'assurer de l'intégrité des procédures judiciaires ; ils doivent garantir l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire. Ils doivent également garantir*

la sécurité des juges, des procureurs, des avocats et des témoins prenant part aux poursuites pour crimes contre des journalistes et d'autres acteurs des médias.

Impunité

24. Lorsque des poursuites pour crimes contre des journalistes ou d'autres acteurs des médias ne sont pas engagées ou font l'objet de diverses obstructions, cela provoque des retards inadmissibles dans l'administration de la justice, ce qui aboutit à l'impunité des auteurs des crimes. Par conséquent, lorsqu'un agent de l'État est accusé de crimes impliquant des mauvais traitements, il est de la plus haute importance qu'aucune prescription n'affecte les procédures pénales et les peines. Afin de ne pas compromettre la confiance des citoyens dans le système judiciaire, des mesures comme l'amnistie ou la grâce ne devraient pas être envisagées ni acceptées en l'absence de raisons convaincantes. La loi devrait prévoir des peines complémentaires ou une aggravation de peine pour les fonctionnaires qui, délibérément, par négligence ou complicité, agissent de manière à empêcher ou à faire obstruction aux enquêtes, poursuites ou sanctions à l'égard des responsables de crimes perpétrés contre des journalistes ou d'autres acteurs des médias en raison de leur travail ou de leur contribution au débat public.

25. Lorsque les enquêtes et les poursuites n'aboutissent pas à la traduction en justice des auteurs d'actes d'homicide ou d'autres crimes graves contre des journalistes ou d'autres acteurs des médias, les États membres peuvent envisager la conduite d'enquêtes judiciaires spéciales ou d'enquêtes non judiciaires sur des affaires précises ou la mise en place d'organes indépendants et spécialisés chargés de mener ce type d'enquêtes de façon continue. Ces derniers peuvent être dotés d'une autorité spéciale et comprendre en leur sein ou avoir à leur tête des personnalités respectées des médias ou de la société civile, et avoir pour objectif de faire progresser l'établissement des faits, sans pour autant réduire la responsabilité des services de l'État chargés des poursuites et des enquêtes de traduire en justice les auteurs de crimes.

a. Indicateurs

Risques spécifiques	Mesures pour prévenir/pallier les risques
<p>Les personnes impliquées dans des meurtres, des agressions et des mauvais traitements à l'égard de journalistes et d'autres acteurs des médias ne sont pas traduites en justice, ce qui aboutit à une culture de l'impunité.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les enquêtes sont effectives (elles permettent d'établir les faits et d'identifier les responsables pour les sanctionner s'il y a lieu) et respectent donc les critères essentiels que sont : <ul style="list-style-type: none"> - la rigueur ; - l'indépendance ; - l'exhaustivité ; - la promptitude ; - la soumission au contrôle public/l'accessibilité aux victimes ou à leurs familles. • Des exigences pratiques/opérationnelles sont appliquées pour mettre fin à l'impunité : <ul style="list-style-type: none"> - Des unités d'enquête spécialisées en droit international des droits de l'homme sont mises en place ; - l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire

	<p>sont assurées ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - la sécurité des juges, des procureurs, des avocats et des témoins est garantie ; - la législation est révisée en vue d’instaurer des mesures d’aggravation de peine, de levée de la prescription et de limitation des décisions d’amnistie et de grâce en cas d’infraction impliquant des mauvais traitements commis par des agents de l’État, des atteintes à la liberté d’expression ou une obstruction à la justice. <ul style="list-style-type: none"> • Lorsque les enquêtes et les poursuites ne permettent pas de traduire en justice les auteurs, des enquêtes spéciales, judiciaires ou non, ou des enquêtes menées par des organismes indépendants spécialisés sont ouvertes.
--	--

b. Textes de référence et autres sources pertinentes

Statistiques relatives à l’impunité

Depuis l’adoption du Plan d’action des Nations Unies, le taux d’impunité dans les affaires d’homicides de journalistes à travers le monde s’est maintenu autour de 90 %⁹⁶ ; on retrouve le même taux dans les pays de l’OSCE⁹⁷. Dans les États membres du Conseil de l’Europe aussi, la question de l’impunité reste extrêmement préoccupante. Le rapport annuel récemment établi par les partenaires de la plateforme⁹⁸ indique que 26 alertes relatives à des questions d’impunité ont été publiées en 2018 sur la plateforme, dont 17 cas d’impunité après le meurtre de journalistes. En outre, une alerte d’impunité distincte concernant la Serbie, publiée en août 2018, faisait état de 14 autres affaires non résolues de meurtres, d’enlèvements et de disparitions de journalistes serbes et albanais entre 1988 et 2005. Le rapport souligne également l’absence inquiétante de progrès substantiels dans l’identification et la poursuite des instigateurs ou des cerveaux de récents assassinats et assassinats présumés de journalistes sur le territoire des États membres du Conseil de l’Europe⁹⁹.

La persistance d’intimidations, de menaces ou de violences contre les journalistes et les autres acteurs des médias, associée à l’incapacité à en traduire les auteurs en justice, a un effet dissuasif sur la liberté d’expression et la participation au débat public. Les États doivent lutter contre l’impunité pour permettre aux victimes d’obtenir justice, pour empêcher de futures

⁹⁶ [Rapport de la Consultation multipartite sur le renforcement de la mise en œuvre du Plan d’action des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la question de l’impunité](#), 16 août 2017, p. 16

⁹⁷ [Safety of Journalists Guidebook](#), William Horsley, OSCE, 2012, p. 19

⁹⁸ [La démocratie en danger : menaces et attaques contre la liberté des médias en Europe](#), Rapport annuel des organisations partenaires de la Plateforme du Conseil de l’Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, 2019

⁹⁹ Y compris ceux de Jamal Khashoggi en Turquie et de Ján Kuciak et sa fiancée Martina Kušnírová en Slovaquie en 2018 ; de Daphne Caruana Galizia à Malte en 2017 et de Pavel Sheremet en Ukraine en 2016. Les organisations partenaires de la plateforme remettent également en cause la qualité des enquêtes sur le meurtre de Viktoria Marinova (2018, Bulgarie) et sur le décès de Maksim Borodin (2018, Fédération de Russie), que la police a qualifié de suicide.

violations des droits de l'homme et plus généralement pour maintenir la confiance du public dans le système judiciaire.

Obligation de mener une enquête effective

Les États membres du Conseil de l'Europe ont une obligation procédurale de mener une enquête effective en cas d'allégation d'atteinte aux droits garantis par la CEDH. Cette obligation découle notamment de l'application de l'article 2 (droit à la vie), de l'article 3 (interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants) et de l'article 10 (droit à la liberté d'expression) de la CEDH.

En vertu de l'article 2, les États doivent garantir la sécurité et l'intégrité physique de toute personne relevant de leur juridiction. Cela suppose non seulement l'obligation négative de s'abstenir d'infliger la mort intentionnellement et illégalement, mais aussi l'obligation positive de prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de leur juridiction. Au titre du volet procédural de cette obligation positive, les États doivent mener des enquêtes effectives, promptes et indépendantes sur les allégations d'homicides commis illégalement par des acteurs étatiques ou non étatiques en vue de poursuivre les auteurs de ces actes et de les traduire en justice. Le but de cette enquête est d'assurer la mise en œuvre effective des lois internes qui protègent le droit à la vie et, dans les cas impliquant des agents ou organes de l'État, de garantir que ceux-ci ont à rendre des comptes au sujet des décès survenus sous leur responsabilité.

La position de la Cour européenne des droits de l'homme est constante sur ce point : le manquement à l'obligation des États de veiller à la réalisation d'une enquête effective sur un homicide ou une atteinte à l'intégrité physique d'une personne constitue à lui seul une violation du droit à la vie¹⁰⁰. La Cour interaméricaine des droits de l'homme (ci-après « CIDH ») suit la même approche¹⁰¹.

L'obligation procédurale de mener une enquête effective peut valoir même si la victime n'est pas décédée à la suite de l'atteinte à sa vie et dans les affaires de disparition de personnes¹⁰². Lorsque l'enquête a entraîné l'engagement de poursuites devant les juridictions nationales, cette obligation s'étend aussi à la phase de jugement. Dans l'affaire *Oneryildiz c. Turquie*¹⁰³, la Cour a estimé que c'est l'ensemble de la procédure, y compris la phase de jugement, qui doit satisfaire aux impératifs de l'obligation positive de protéger la vie par la loi. Les tribunaux nationaux doivent donc traiter l'affaire avec le sérieux requis, en la soumettant à un examen scrupuleux et en imposant une sanction dissuasive le cas échéant¹⁰⁴.

En vertu de l'article 3, les États ont une obligation procédurale de mener une enquête effective lorsqu'il existe des allégations crédibles de mauvais traitements et dans les cas où il existe des motifs raisonnables de suspecter qu'une personne a subi des mauvais traitements. La Cour a estimé qu'en cas d'intimidation et de violence contre les médias et leurs représentants, l'État a l'obligation positive de mener des enquêtes effectives et de prendre des mesures de protection, également en vertu de l'article 10¹⁰⁵.

¹⁰⁰ Voir par exemple [Gongadze c. Ukraine](#), n° 34056/02, 8 novembre 2005, paragraphe 164

¹⁰¹ Voir par exemple [Carvajal c. Colombie](#), 13 mars 2018

¹⁰² Voir par exemple [Chypre c. Turquie](#) [GC], n° 25781/94, 12 mai 2014, paragraphe 132

¹⁰³ Voir par exemple [Oneryildiz c. Turquie](#) [GC], n° 48939/99, 30 novembre 2004, paragraphes 95-96

¹⁰⁴ *Law of the European Convention on Human Rights*, Harris, O'Boyle et Warbrick, 2009, p. 218

¹⁰⁵ Voir [Ozgur Gundem c. Turquie](#), n° 23144/93, 16 mars 2000, paragraphes 42 à 46

Les Lignes directrices pour éliminer l'impunité pour les violations graves des droits de l'homme adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe établissent des normes permettant de mener des enquêtes avec efficacité, en temps opportun et de façon indépendante¹⁰⁶.

Indépendance de l'enquête

Comme la Cour l'a précisé dans l'affaire *Najafli c. Azerbaïdjan*¹⁰⁷, il faut assurer l'indépendance de l'enquête vis-à-vis des personnes impliquées dans les événements. En cas d'allégations visant la police, il ne doit pas y avoir de lien institutionnel ou hiérarchique entre les enquêteurs et l'agent visé par la plainte ; de plus, l'indépendance doit se vérifier concrètement¹⁰⁸. Cela signifie également que l'enquête ne doit pas reposer entièrement sur des éléments de preuve recueillis par les policiers soupçonnés d'être impliqués dans le décès¹⁰⁹ et qu'elle ne doit pas être menée par leurs collègues ni par des agents employés par la même autorité¹¹⁰. À cet égard, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) encourage vivement la création d'un mécanisme indépendant, distinct de la police, chargé d'enquêter sur les plaintes suggérant que la responsabilité pénale ou disciplinaire d'un policier peut être engagée, lorsque l'article 2 ou l'article 3 de la CEDH sont concernés¹¹¹.

Rigueur de l'enquête

L'enquête doit être rigoureuse dans le sens où elle doit permettre d'identifier et de sanctionner les responsables. Par ailleurs, en ce qui concerne en particulier les affaires impliquant la police, l'armée ou d'autres organismes publics, l'enquête doit faire la lumière sur les causes et les circonstances du décès et déterminer si un recours à la force était justifié au regard de l'article 2¹¹². Il s'agit d'une obligation de moyens : les autorités doivent prendre toutes les mesures raisonnables pour recueillir les éléments de preuve concernant l'incident, parmi lesquels les dépositions des témoins oculaires, les preuves médico-légales et, le cas échéant, une autopsie fournissant une description complète et détaillée des blessures ainsi qu'une analyse objective des observations cliniques indiquant notamment la cause du décès. Toute insuffisance de l'enquête compromettant sa capacité à établir la cause du décès ou les responsabilités risque de faire conclure à son inadéquation¹¹³. L'enquête peut être jugée inefficace si les enquêteurs n'envisagent pas la possibilité que des agents de l'État (par exemple des membres des forces de sécurité) puissent être impliqués dans les agressions¹¹⁴. Par ailleurs, comme cela a été spécifié dans l'affaire *Mazepa et autres c. Russie*¹¹⁵, dans le cas d'un meurtre sur gages, on ne peut pas considérer que l'enquête a été appropriée si aucun véritable effort n'a été fait pour identifier le ou les commanditaires.

¹⁰⁶ [Éliminer l'impunité pour les violations graves des droits de l'Homme – Lignes directrices et textes de référence](#), H/Inf(2011)7, adoptées le 30 mars 2011 lors de la 1110^e réunion des Délégués des Ministres

¹⁰⁷ *Najafli c. Azerbaïdjan*, n° 2594/07, 2 octobre 2012, paragraphe 52

¹⁰⁸ Voir *Enukidze et Girgvliani c. Géorgie*, n° 25091/07, 26 avril 2011, paragraphe 243

¹⁰⁹ Voir *Ergi c. Turquie*, n° 23818/94, 28 juillet 1998, paragraphes 82 à 86

¹¹⁰ Voir *Ramsahai c. Pays-Bas* [GC], n° 52391/99, 15 mai 2007

¹¹¹ Voir les [Normes du CPT – Chapitres des rapports généraux du CPT consacrés à des questions de fond](#), CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2006, Chapitre IX., paragraphe 38 et l'[Avis du Commissaire aux droits de l'homme sur le règlement indépendant et efficace des plaintes contre la police](#), CommDH(2009)4, 12 mars 2009, paragraphe 32

¹¹² Voir *Natchova c. Bulgarie* [GC], nos 43577/98, 43579/98, 6 juillet 2005, paragraphe 113

¹¹³ *Hugh Jordan c. Royaume-Uni*, n° 24746/94, 4 mai 2001, paragraphe 107

¹¹⁴ *Yasa c. Turquie*, n° 22495/93, 2 septembre 1998, paragraphe 107

¹¹⁵ *Mazepa et autres c. Russie*, n° 15086/07, 17 juillet 2018, paragraphe 75

Exhaustivité de l'enquête

Le champ d'investigation doit être complet et aborder toutes les circonstances pertinentes, y compris l'existence de motivations racistes ou sexistes ou d'autres motivations discriminatoires, d'une motivation politique et d'un éventuel lien entre la violence et l'exercice des activités journalistiques de la victime¹¹⁶. L'enquête doit en outre permettre de mettre en évidence toute défaillance systématique ayant entraîné la violation en question. Cela suppose de prendre toutes les mesures raisonnables pour obtenir des preuves, comme l'identification et l'audition des victimes, suspects et témoins oculaires supposés, l'examen des lieux de la violation alléguée pour y recueillir des éléments de preuve matériels, ainsi que le recueil d'éléments médico-légaux de preuve par des spécialistes compétents. Ces éléments de preuve doivent être examinés de manière approfondie, cohérente et objective¹¹⁷. Comme indiqué dans la Déclaration conjointe de 2012 relative aux crimes contre la liberté d'expression¹¹⁸, s'il existe des indices selon lesquels un crime pourrait se révéler être un crime contre la liberté d'expression, l'enquête devrait être menée en partant de la présomption qu'il s'agit d'un crime de ce type jusqu'à preuve du contraire et jusqu'à ce que tous les axes d'enquête liés à l'exercice des activités relatives à la liberté d'expression de la victime aient été exhaustivement examinés.

Promptitude de l'enquête

L'enquête doit être ouverte rapidement pour permettre l'obtention de preuves de qualité. Tout retard dans les enquêtes ou les poursuites pour menaces ou crimes violents contre des journalistes et autres acteurs des médias peut conduire à penser qu'elles ne sont pas prioritaires. Cette situation suscite un sentiment d'impunité chez les auteurs de ces actes et contribue à perpétuer l'acceptation d'une telle violence.

Les autorités doivent agir d'office une fois que la question a été portée à leur attention et ne devraient pas attendre l'initiative d'un proche de la victime pour ouvrir une enquête. Le fait que la victime ne souhaite pas porter plainte officiellement, retire ensuite sa plainte ou décide d'abandonner les poursuites n'exonère pas les autorités de leur obligation de mener une enquête effective¹¹⁹.

Contrôle public de l'enquête/accessibilité aux victimes ou à leurs familles

La Recommandation CM/Rec(2016)4 souligne l'importance d'associer les victimes à la procédure d'enquête. L'article 13 de la CEDH impose aux États, sans préjudice de tout autre recours disponible en droit interne, y compris le versement d'une indemnité le cas échéant, l'obligation de mener une enquête approfondie et effective permettant au plaignant d'avoir un accès effectif à la procédure d'enquête¹²⁰. Dans la pratique, la victime ou ses proches doivent pouvoir obtenir des informations sur l'enquête, notamment en ayant accès au dossier, et

¹¹⁶ [Adali c. Turquie](#), n° 38187/97, 31 mars 2005

¹¹⁷ [Éliminer l'impunité pour les violations graves des droits de l'Homme – Lignes directrices et textes de référence](#), H/Inf(2011)7, adoptées le 30 mars 2011 lors de la 1110^e réunion des Délégués des Ministres, p. 13

¹¹⁸ [Déclaration conjointe relative aux crimes contre la liberté d'expression](#) publiée le 25 juin 2012 par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, la Représentante de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) sur la liberté des médias, la Rapporteuse spéciale pour la liberté d'expression de l'Organisation des États américains (OEA) et la Rapporteuse spéciale sur la liberté d'expression et l'accès à l'information de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP)

¹¹⁹ [Yasa c. Turquie](#), n° 22495/93, 2 septembre 1998, paragraphe 100

¹²⁰ [Yasa c. Turquie](#), n° 22495/93, 2 septembre 1998, paragraphes 112 à 115

produire des preuves¹²¹. Les proches de la victime doivent être associés à la procédure dans toute la mesure nécessaire à la protection de leurs intérêts légitimes¹²².

Un contrôle public est nécessaire pour garantir la transparence et préserver la confiance du public dans le système judiciaire. À cet égard, une enquête peut se dérouler à huis clos à condition que le rapport d'enquête soit rendu public. Dans certains cas, l'obligation de rendre compte peut nécessiter que l'enquête soit publique¹²³.

Autres exigences pratiques/opérationnelles pour mettre fin à l'impunité

Unités d'enquête spécialisées en droit international des droits de l'homme et autres mécanismes de poursuite adaptés aux enquêtes sur les atteintes à l'intégrité physique/morale des journalistes

La création d'unités spécialisées dans les droits de l'homme et dans la sécurité des journalistes au sein de la police et du ministère public peut améliorer l'efficacité et l'impartialité des enquêtes. Ces unités spécialisées devraient être formées conformément aux propositions formulées dans la partie II(B)(d) du présent guide de mise en œuvre. Il est néanmoins évident que les règles relatives aux conflits d'intérêts doivent également s'appliquer à ces unités/mécanismes spécifiques. Si un membre d'une telle unité/force de police spécialisée est impliqué dans une affaire, le dossier doit être confié à un autre organe de la police et plus particulièrement, si possible, à un organe indépendant chargé d'enquêter sur les plaintes visant la police.

Indépendance et impartialité du pouvoir judiciaire

L'article 6, paragraphe 1, de la CEDH impose qu'un tribunal visé par ce texte soit « indépendant » et « impartial ». Les principes applicables pour déterminer si un tribunal peut être considéré comme « indépendant et impartial » s'appliquent également aux magistrats, professionnels ou non, et aux jurés¹²⁴. Le respect de cette exigence d'indépendance se vérifie notamment sur la base de critères de nature statutaire¹²⁵.

Afin de déterminer si un organe peut passer pour « indépendant » la Cour tient compte des critères suivants : (a) mode de désignation et (b) durée du mandat de ses membres ; (c) existence de garanties contre les pressions extérieures et (d) existence ou non d'une apparence d'indépendance¹²⁶. L'impartialité se définit d'ordinaire par l'absence de préjugés ou de parti pris et peut s'apprécier de diverses manières¹²⁷.

Sécurité des juges, des procureurs, des avocats et des témoins

Pour mettre fin à l'impunité, les juges et les procureurs ainsi que les avocats et les témoins doivent être en mesure de mener l'enquête ou d'y participer sans crainte et sans subir aucune pression politique ou autre.

¹²¹ Voir par exemple [Huseynova c. Azerbaïdjan](#), n° 10653/10, 13 avril 2017

¹²² Voir par exemple [Hugh Jordan c. Royaume-Uni](#), n° 24746/94, 4 mai 2001, paragraphe 109 et [Adali c. Turquie](#), n° 38187/97, 31 mars 2005

¹²³ Voir par exemple [Paul et Audrey Edwards c. Royaume-Uni](#), n° 46477/99, 14 mars 2002, paragraphe 83

¹²⁴ [Holm c. Suède](#), n° 14191/88, 25 novembre 1993, paragraphe 30

¹²⁵ [Mustafa Tunç et Fecire Tunç c. Turquie](#) [GC], n° 24014/05, 14 avril 2015, paragraphe 221

¹²⁶ [Findlay c. Royaume-Uni](#), n° 22107/93, 25 février 1997, paragraphe 73

¹²⁷ [Kyprianou c. Chypre](#) [GC], n° 73797/01, 15 décembre 2005, paragraphe 118 ; [Micallef c. Malte](#) [GC], n° 17056/06, 15 octobre 2009, paragraphe 93

Bien que l'article 6 de la CEDH ne requière pas explicitement que les intérêts des témoins soient pris en considération, il peut y aller de leur vie, de leur liberté ou de leur sûreté, comme d'intérêts relevant, d'une manière générale, du domaine de l'article 8 de la CEDH. Les États contractants doivent organiser leur procédure pénale de manière que ces intérêts ne soient pas indûment mis en péril. Les principes du procès équitable commandent donc que, dans les cas appropriés, les intérêts de la défense soient mis en balance avec ceux des témoins ou des victimes appelés à déposer¹²⁸.

Instauration d'aggravations de peine, suppression des délais de prescription pour l'engagement de poursuites et limitation des mesures d'amnistie et de grâce concernant certaines catégories d'infraction

Pour lutter efficacement contre l'impunité, des réformes juridiques parallèles peuvent être nécessaires, notamment l'instauration d'aggravations de peine, la suppression des délais de prescription pour l'engagement de poursuites et la limitation stricte des mesures d'amnistie et de grâce concernant certaines catégories d'infraction. Les Lignes directrices sur l'élimination de l'impunité pour les violations graves des droits de l'homme¹²⁹ expliquent que les États devraient mettre en place un dispositif prévoyant des mesures pénales et disciplinaires pour sanctionner les comportements et pratiques en vigueur au sein de l'administration qui conduisent à l'impunité des violations graves des droits de l'homme. La Recommandation CM/Rec(2016)4 demande une aggravation de peine pour les fonctionnaires qui délibérément, par négligence ou complicité, agissent de manière à empêcher ou à faire obstruction aux enquêtes, poursuites ou sanctions à l'égard des responsables de ces crimes. La Déclaration conjointe relative aux crimes contre la liberté d'expression va plus loin et demande qu'eu égard à leur gravité, les crimes contre la liberté d'expression soient reconnus en droit pénal, soit explicitement en tant que catégorie de crime distincte, soit comme circonstance aggravante entraînant des peines plus lourdes¹³⁰ La Résolution de l'UNESCO sur la « Condamnation des violences contre les journalistes »¹³¹ appelle à la suppression de toute prescription concernant les infractions commises pour empêcher l'exercice de la liberté d'expression ou dans le but d'entraver le cours de la justice.

Collecte de statistiques et autres mesures requises pour mettre fin à l'impunité

Pour réunir une documentation concernant le problème posé par l'impunité et évaluer la portée et la gravité de celui-ci, ainsi que pour servir de base aux stratégies et mesures mises en œuvre pour y faire face, il est essentiel de recueillir des données concrètes ventilées, qualitatives et quantitatives, sur les menaces, les attaques ou la violence contre des journalistes.

¹²⁸ [Doorson c. Pays-Bas](#), n° 20524/92, 26 mars 1996, paragraphe 70 ; [Van Mechelen et autres c. Pays-Bas](#), nos 21363/93, 21364/93, 21427/93, 22056/93, 23 avril 1997, paragraphe 53

¹²⁹ [Éliminer l'impunité pour les violations graves des droits de l'Homme – Lignes directrices et textes de référence](#), H/Inf(2011)7, adoptées par le Comité des Ministres le 30 mars 2011 lors de la 1110^e réunion des Délégués des Ministres

¹³⁰ [Déclaration conjointe relative aux crimes contre la liberté d'expression](#) publiée le 25 juin 2012 par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, la Représentante de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) sur la liberté des médias, la Rapporteuse spéciale pour la liberté d'expression de l'Organisation des États américains (OEA) et la Rapporteuse spéciale sur la liberté d'expression et l'accès à l'information de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP)

¹³¹ Résolution n° 29/29 de l'UNESCO sur la « Condamnation des violences contre les journalistes », 1997

Dans le même esprit, l'indicateur 16.10.1 de l'Objectif de développement durable 16.10 de l'ONU encourage les États membres à recueillir des données sur le nombre de cas avérés d'assassinats, d'enlèvements, de disparitions forcées, de détention arbitraire et de torture de journalistes et de membres des médias (et d'autres catégories). Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies recommande en outre la création ou la consolidation des mécanismes de collecte d'informations et d'observation, comme les bases de données, pour permettre la collecte, l'analyse et la publication de données concrètes ventilées, qualitatives et quantitatives, sur les menaces, les attaques ou la violence contre des journalistes¹³². Ces données doivent également être ventilées par sexe pour mesurer la prévalence des menaces et attaques sexistes et englober les violations en ligne compte tenu de la fréquence des attaques sexistes visant des femmes journalistes en ligne.

c. Pratiques et initiatives intéressantes donnant des éléments d'orientation

Enquête indépendante et effective

- Aux Pays-Bas, dans les affaires impliquant l'usage légal de la force par des policiers, l'indépendance de l'enquête est assurée par le service national spécialisé d'enquête criminelle qui mène l'enquête en lieu et place de la police locale. Le service doit être informé immédiatement en cas d'usage de la force, et le procureur local le plus rapidement possible. Aux stades ultérieurs de l'enquête et des poursuites, s'il existe un lien étroit entre le procureur local et les policiers visés par l'enquête, le procureur général peut nommer un autre procureur. La décision finale d'engager des poursuites appartient au procureur général et non au procureur local¹³³.
- En République tchèque, lorsqu'un policier est visé par une plainte l'accusant d'une infraction, l'enquête est confiée à une entité distincte (l'Inspection générale des forces de sécurité).
- En ce qui concerne les organes indépendants chargés d'enquêter sur les plaintes au pénal déposées contre des membres des forces de l'ordre :
 - Au Royaume-Uni, l'[Independent Office for Police Conduct](#) enquête sur les plaintes déposées contre les forces de police, l'Agence nationale contre le crime (NCA), la police britannique des transports et la police du ministère de la Défense.
 - En Islande, un comité exécutif indépendant et impartial (le Comité islandais de contrôle des services de police) reçoit des plaintes relatives aux comportements présumés criminels de policiers (y compris en ce qui concerne leurs méthodes de travail). Il enquête en particulier sur les décès ou blessures graves en lien avec le travail des policiers. Si le procureur ou un autre organe ou institution de l'État est saisi d'une telle plainte, il a l'obligation de la transmettre au comité sans délai.

¹³² Voir la [Résolution sur la « Sécurité des journalistes »](#), n° A/HRC/39/L.7, adoptée par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies à sa 39^e session, 10-28 septembre 2018, p. 4

¹³³ [Securing a favourable environment for journalists in the Netherlands](#), Geert Lokhorst et Leon Trapman, sous la direction de Tarlach McGonagle, 13 avril 2018, pp. 70-73

- En Bulgarie, il existe au sein du ministère de l'Intérieur un organe indépendant chargé d'enquêter sur les affaires de corruption et d'abus de pouvoir et sur d'autres actes illégaux commis par des policiers.
- En Ukraine, un Conseil de protection de l'activité journalistique et de la liberté d'expression a été créé afin d'examiner de près l'avancement des enquêtes sur les infractions commises contre des journalistes. Il est composé notamment de membres des forces de l'ordre et de représentants des médias¹³⁴.
- Le British Crown Prosecution Service a publié des [Lignes directrices relatives à l'exercice de poursuites dans les affaires portant sur des communications transmises par le biais des médias sociaux](#). Ces lignes directrices prêtent une attention particulière aux mesures à prendre face aux abus sexistes en ligne et notamment aux violences à l'égard des femmes sur les médias sociaux.

Autres exigences pratiques/opérationnelles pour mettre fin à l'impunité

Unités d'enquête spécialisées en droit international des droits de l'homme et autres mécanismes adaptés aux enquêtes sur les atteintes à l'intégrité physique/morale des journalistes

- Aux Pays-Bas, l'Association néerlandaise de journalistes travaille en coopération avec le ministère public sur les plaintes de journalistes déclarant avoir fait l'objet de menaces et d'intimidations. L'Accord du groupe de pilotage sur les agressions et les violences contre les journalistes, conclu entre le ministère public, la police et les organisations de journalistes néerlandaises, prévoit que le ministère public et la police œuvre à l'élaboration de politiques donnant la priorité à l'identification et à l'exercice de poursuites par la police et le ministère public dans les affaires d'agression et de violence contre des journalistes, par l'élaboration de lignes directrices et l'organisation de formations. Cet accord souligne aussi la nécessité de veiller à la qualité des enquêtes et des rapports de police et impose l'application de sanctions plus lourdes par le ministère public dans ces affaires.
- Au Kosovo, l'Unité des infractions graves commises par la police a été chargée des enquêtes sur les infractions commises contre des journalistes et des coordinateurs ont été nommés au sein des tribunaux, une initiative qui aurait permis d'accélérer et d'améliorer les poursuites dans des affaires en instance depuis quatre ans¹³⁵.
- En Colombie, le ministère public dispose d'une sous-unité spécialisée chargée d'enquêter sur les infractions commises contre des journalistes.
- En Ukraine, le Code pénal contient des dispositions spécifiques qui érigent en infraction pénale différents types d'attaques contre des journalistes et d'ingérences dans leur activité journalistique. Le bureau du procureur général et la police nationale ont élaboré des orientations méthodologiques pour les enquêtes pénales sur les infractions de ce type. Par ailleurs, près de 750 enquêteurs de la police ont été formés

¹³⁴ Voir [Assessment of Certain Provisions of the Criminal Code of Ukraine concerning offenses Against Media Professionals](#), Darian Pavli, consultant du Conseil de l'Europe, octobre 2017

¹³⁵ Plateforme régionale des Balkans occidentaux pour la défense de la liberté des médias et de la sécurité des journalistes, [KOSOVO Indicators on level of media freedom and journalists' safety 2018](#), Petrit Çollaku

à l'exercice effectif de poursuites en cas d'infractions contre des journalistes, ce qui a permis d'atteindre un certain degré d'expertise dans chaque région et district.

- En Serbie, le ministère public serbe a publié en 2015 une instruction donnant un degré de priorité élevé aux infractions pénales commises contre des personnes travaillant dans le secteur de l'information et imposant la collecte de statistiques sur ces affaires. Par ailleurs, il élabore actuellement une nouvelle instruction contraignante, contenant des directives sur le traitement des infractions commises contre des journalistes et prévoyant également de donner un degré de priorité élevé à ces affaires. La Serbie a elle aussi mis en place un groupe de travail permanent sur la sécurité des journalistes pour assurer une communication rapide et efficace entre le ministère public, le ministère de l'Intérieur et les associations de journalistes lorsque des journalistes sont menacés ou agressés. Des points de contact ont été créés au sein des administrations concernées pour garantir un signalement et une résolution plus rapides de ces affaires.
- Au Monténégro, le procureur suprême a adressé en 2018 une instruction contraignante à tous les procureurs, leur demandant d'intensifier leurs travaux sur les affaires de violence contre des journalistes et d'établir des rapports mensuels sur les résultats obtenus en la matière.
- Au Mexique, le procureur spécial chargé des infractions contre la liberté d'expression dirige, coordonne et supervise les enquêtes et, le cas échéant, les poursuites sur les crimes commis contre des journalistes¹³⁶. Il n'a toutefois permis la condamnation que d'un très faible nombre d'auteurs dans des affaires de meurtres de journalistes. Les journalistes et la société civile considèrent que cette instance met du temps à intervenir, en partie parce qu'elle accorde une trop grande importance à la confirmation d'un lien entre l'infraction et le travail de la victime en tant que journaliste, au lieu d'ouvrir dans un premier temps une enquête et de déterminer ensuite si ce lien existe¹³⁷.
- En Suède, le plan d'action intitulé « La défense de la liberté d'expression – mesures visant à protéger les journalistes, les représentants élus et les artistes contre l'exposition aux menaces et à la haine » prévoit un certain nombre de mesures visant à renforcer les enquêtes et poursuites sur les infractions commises contre des journalistes, parmi lesquelles les suivantes :
 - Les enquêtes portant sur les infractions qui menacent les droits et libertés fondamentaux et la libre formation de l'opinion sont menées par les unités de la police suédoise spécialisées dans les questions de démocratie et les infractions motivées par la haine, dans les régions où elles existent.
 - Lorsque l'on suspecte qu'une infraction a été commise dans le but d'influencer la libre formation de l'opinion, la police suédoise doit déterminer en particulier si ces menaces ou ce harcèlement peuvent conduire un journaliste (ou encore un élu ou un artiste) à s'abstenir d'intervenir dans la sphère publique.
 - Un programme de formation interne en ligne est en cours d'élaboration et sera proposé à tous les policiers qui pourraient avoir à traiter des infractions liées

¹³⁶ Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur [La sécurité des journalistes](#), A/HRC/24/23, 1^{er} juillet 2013, paragraphe 8

¹³⁷ [Defending Journalism: How national mechanisms can protect Journalists and address the issue of Impunity, a comparative analysis of practices in seven countries](#), International Media Support, 2017, p. 40

aux droits de l'homme (y compris ceux qui enregistrent les signalements) afin d'améliorer leurs connaissances et leurs compétences sur ces questions.

- Le gouvernement a prévu de suivre le travail de la police suédoise et de lui demander d'établir des rapports sur les mesures qu'elle a prises dans ce domaine.
 - Le procureur général a présenté au gouvernement une étude qui analyse la qualification pénale par les tribunaux des infractions commises contre des élus. Cette étude met en évidence la nécessité de renforcer les procédures en vigueur au sein de la police suédoise et du ministère public suédois en matière d'accueil des victimes et d'enregistrement des signalements, afin d'accélérer les enquêtes et la procédure judiciaire. Ces travaux pourraient également avoir des répercussions sur la situation des journalistes.
 - Il a été demandé au ministère public suédois de produire un rapport sur les mesures prises pour renforcer sa capacité d'intervention contre les menaces et atteintes aux droits sur Internet.
- En Estonie, pour traiter les affaires de menaces et de harcèlement sur internet, un tribunal spécial consacré au harcèlement en ligne a été créé et une expertise particulière a été apportée aux juges et aux agents des services répressifs.

Enquêtes spéciales, judiciaires ou non, ou enquêtes menées par des organismes indépendants spécialisés

- En Serbie, la Commission d'enquête sur les meurtres de journalistes a été créée en 2013 pour réexaminer des affaires non résolues de meurtres de journalistes (affaires Curuvija, Pantic et Vujasinovic) et pour sensibiliser les acteurs concernés aux menaces et aux questions de sécurité. Elle se compose de représentants de la communauté journalistique, du ministère de l'Intérieur et de l'organisme national de sécurité serbe, l'Agence d'information et de sécurité (BIA). Elle supervise des équipes d'enquête mixtes composées d'inspecteurs de police et de représentants des services de sécurité pour toute affaire de meurtre. Elle aide également à suivre/signaler les attaques contre des journalistes. La commission apporte son aide au cours de l'enquête, en contribuant notamment à la collecte d'éléments de preuve, mais n'intervient pas au stade du procès. Ses travaux ont conduit à la mise en examen de quatre suspects dans le meurtre de Slavko Curuvija, fondateur et rédacteur en chef du premier quotidien privé de Serbie, en 1999¹³⁸.
- Au Monténégro, une commission indépendante qui compte des représentants de la police et du ministère public ainsi que des organisations de médias a été créée pour suivre les activités des autorités compétentes dans les enquêtes sur des affaires anciennes et récentes de menaces et de violences (y compris de meurtres) contre des journalistes et leurs biens.
- En Ukraine, l'administration présidentielle a mis en place un groupe multipartite composé de représentants d'ONG et des services répressifs.

¹³⁸ [Defending Journalism: How national mechanisms can protect journalists and address the issue of impunity, a comparative analysis of practices in seven countries](#), International Media Support, 2017, p. 40

- Aux États-Unis, l'insuffisance des investigations de la police sur le meurtre d'un journaliste basé en Californie a conduit des journalistes et rédacteurs locaux à [s'associer pour mener leur propre enquête](#). Ils ont découvert et publié des éléments de preuve que la police n'avait pas examinés et les assassins ont été condamnés par la suite.

Aggravation de peine pour les agents publics qui, délibérément, par négligence ou complicité, agissent de manière à empêcher les enquêtes, poursuites ou sanctions à l'égard des responsables de ces crimes ou à y faire obstruction

- En Ukraine, le Code pénal érige en infraction pénale le comportement de juges qui « rendent sciemment un verdict, un jugement, une décision ou une ordonnance injustes, y compris dans le but d'empêcher l'activité professionnelle légale d'un journaliste ».
- Les Codes pénaux de l'Ukraine, de la Serbie, de la Géorgie, de la Suède, de la France et de l'Arménie prévoient des infractions spécifiques en cas d'atteinte à la liberté d'expression et/ou destinées à protéger les journalistes, associées à des sanctions plus lourdes :
 - Le Code pénal ukrainien érige en infraction pénale : « le fait d'entraver l'activité professionnelle légale des journalistes », « les menaces ou la violence contre un journaliste », « la destruction ou la dégradation intentionnelles du bien d'un journaliste », « l'atteinte à la vie d'un journaliste » et « la prise en otage d'un journaliste ».
 - Le Code pénal géorgien érige en infraction pénale « toute atteinte à la liberté d'expression » et « toute ingérence illégale dans l'exercice de la profession de journaliste ».
 - Le Code pénal serbe érige en infraction pénale « la mise en danger de la sécurité d'un professionnel des médias ou de ses proches », les « violations de la liberté d'expression et d'apparition en public » et « le fait d'empêcher l'impression et la distribution de supports écrits et la diffusion de programmes ». Par ailleurs, il comprend des dispositions qui traitent certaines infractions commises contre des journalistes (par exemple le meurtre) comme des infractions aggravées.
 - Le Code pénal suédois érige en infraction pénale « toute contrainte ou menace illégale qui vise à influencer la formation de l'opinion publique ou à porter atteinte à la liberté d'action d'une organisation politique ou d'une association commerciale ou industrielle et qui met ainsi en danger la liberté d'expression, de réunion ou d'association ».
 - Le Code pénal français érige en infraction pénale « le fait d'entraver, d'une manière concertée et à l'aide de menaces, l'exercice de la liberté d'expression » et « le fait d'entraver, d'une manière concertée et à l'aide de coups, violences, voies de fait, destructions ou dégradations », l'exercice de la liberté d'expression.
 - Le Code pénal arménien érige également en infraction pénale l'obstruction au travail des journalistes ou le fait de contraindre des journalistes à diffuser ou à ne pas diffuser des informations. Il y a aggravation de peine si cette infraction

est commise par un agent public abusant de sa position. Si ces actes sont associés à des violences ou des menaces contre des journalistes ou leur famille, ils sont punis d'une peine d'emprisonnement.

Collecte de statistiques et autres mesures requises pour mettre fin à l'impunité

- En Allemagne, les infractions à motivation politique sont consignées par un service spécialisé de la police criminelle. Depuis le 1^{er} janvier 2016, ce dernier enregistre séparément les infractions à motivation politique visant les médias.
- En Serbie, conformément à une instruction publiée par le procureur général, depuis le 1^{er} janvier 2016, les parquets tiennent des statistiques sur les infractions pénales commises contre des personnes qui œuvrent pour l'intérêt public dans le secteur de l'information, ainsi que sur les attaques qui se produisent sur les pages web des médias. Chaque poursuite pénale engagée fait l'objet d'un enregistrement distinct incluant des données sur le journaliste/l'acteur des médias concerné, l'infraction pénale, les enquêtes ouvertes et les décisions de justice rendues.
- En Ukraine, le ministère public [publie des statistiques](#) sur les infractions pénales enregistrées visant des journalistes et sur l'issue de l'instruction préliminaire. Les verdicts, y compris dans les affaires de menaces contre des journalistes ou d'agression et de meurtre de journalistes, sont publiés sur le site web du registre national unifié des décisions judiciaires.

d. Suggestions pour la mise en œuvre des mesures

Enquête indépendante et effective

- Il conviendrait d'enquêter systématiquement en interne sur la qualité de la conduite des enquêtes sur les infractions commises contre des journalistes, avec la participation de représentants des médias et d'autres acteurs.
- La création d'un parquet spécialisé qui sera chargé des poursuites en cas d'attaque contre l'intégrité physique de journalistes et d'autres acteurs des médias peut être souhaitable, selon la gravité du problème. Il est également possible de confier ces poursuites au procureur général plutôt qu'à un procureur local.
- Il convient d'envisager la création d'un mécanisme indépendant chargé d'enquêter sur les plaintes de nature pénale ou disciplinaire contre des policiers lorsque l'article 2 ou l'article 3 de la CEDH sont concernés, dans le but de veiller à l'indépendance de l'enquête.

Autres exigences pratiques/opérationnelles pour mettre fin à l'impunité

- Il est souhaitable de mettre en place des unités d'enquête spécialisées en droit international des droits de l'homme, formées à la question de la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias (voir les suggestions concernant la formation des agents des services répressifs à la partie II(B)(d) du présent guide de mise en œuvre).
- Des protocoles/orientations méthodologiques spécifiques devraient être élaborés pour les enquêtes et les poursuites pénales relatives à des infractions visant des

journalistes et autres acteurs des médias, afin que les enquêtes et poursuites portant sur des agressions présumées contre des journalistes répondent aux critères d'efficacité, de promptitude, d'exhaustivité, d'indépendance et d'impartialité. Ces protocoles devraient notamment :

- souligner à quel point il est important de veiller à ce que les enquêtes/poursuites tiennent dûment compte de toute preuve d'un lien entre l'infraction et les activités professionnelles du journaliste et d'un lien éventuel avec des positions racistes ou avec des questions de genre ;
- souligner que dans le cas d'un meurtre sur gages, on ne peut pas considérer que l'enquête a été appropriée si aucun effort n'a été fait pour identifier le ou les commanditaires ;
- veiller à ce que les autorités agissent d'office une fois que la question a été portée à leur attention et qu'il ne soit pas nécessaire d'attendre l'initiative d'un proche pour ouvrir une enquête ;
- veiller à ce que la victime ou ses proches puissent obtenir des informations sur l'enquête/les poursuites et produire des preuves ;
- veiller à ce que les procédures d'enquête tiennent compte de la dimension de genre pour ne pas dissuader les femmes journalistes de signaler les attaques qu'elles subissent en ligne et hors ligne et leur apporter un soutien adéquat, notamment une aide psychosociale ;
- affirmer le droit des journalistes et des autres acteurs des médias de ne pas révéler leurs sources confidentielles d'information ;
- donner des orientations sur la manière d'enquêter sur les menaces et autres infractions pénales en ligne contre des journalistes et autres acteurs des médias (y compris celles liées au sexe de la victime), en soulignant que les menaces et le harcèlement en ligne, qui relèvent de l'infraction pénale, doivent faire l'objet de poursuites et être traités comme des infractions commises hors ligne, et que les poursuites devraient cibler en priorité les menaces de mort et les menaces pour l'intégrité physique, y compris les menaces de viol.

Enquêtes spéciales, judiciaires ou non, ou enquêtes menées par des organismes indépendants spécialisés

- Les États devraient étudier la possibilité de créer des dispositifs spéciaux de sécurité (comme une commission d'enquête spécialisée) chargés de traiter les questions relatives à l'impunité, soit comme entités distinctes, soit dans le cadre d'une section ou d'un programme spécifiques au sein d'un organe existant. Ces dispositifs peuvent assister les autorités chargées des enquêtes et des poursuites, ainsi que des parlementaires, des journalistes et d'autres acteurs des médias pour garantir que les enquêtes soient approfondies et diligentes.
- Les États devraient envisager de confier aux INDH des enquêtes non judiciaires concernant des affaires de violation des droits de l'homme pour faciliter l'établissement des faits, sans pour autant réduire la responsabilité des services de l'État chargés des enquêtes et des poursuites de traduire en justice les auteurs d'infractions.

Aggravation de peine pour les agents publics qui, délibérément, par négligence ou complicité, agissent de manière à empêcher les enquêtes, poursuites ou sanctions à l'égard des responsables de ces crimes ou à y faire obstruction

- Les États devraient envisager de mener des réformes juridiques pour garantir :
 - que les délais de prescription concernant les poursuites relatives à des crimes violents commis contre des journalistes et d'autres acteurs des médias soient supprimés ;
 - que les décisions d'amnistie et de grâce pour ces infractions ne soient prononcées qu'à titre exceptionnel ;
 - qu'une aggravation de peine soit prévue pour les agents publics qui, délibérément, par négligence ou complicité, agissent de manière à empêcher les enquêtes, poursuites ou sanctions à l'égard des responsables de ces crimes ou à y faire obstruction ;
 - qu'en égard à leur gravité, les infractions contre la liberté d'expression soient reconnues explicitement en tant que catégorie distincte d'infractions pénales ou en tant que circonstance aggravante entraînant des peines plus lourdes.

Collecte de statistiques et autres mesures requises pour mettre fin à l'impunité

- Les autorités nationales devraient tenir des statistiques ventilées fiables sur le nombre de plaintes déposées, d'enquêtes ouvertes, de poursuites engagées et de condamnations prononcées dans des affaires de menaces, d'agressions et de meurtres concernant des journalistes et d'autres acteurs des médias. Ces données devraient en particulier être ventilées par sexe pour établir l'ampleur et la gravité du problème, et notamment l'étendue de l'impunité, afin de servir de base à des stratégies permettant de lutter contre ce phénomène.

B. Voies de recours accessibles aux journalistes et à leur famille (paragraphe 23 des Lignes directrices)

23. Les États membres doivent veiller à ce que les victimes et s'il y a lieu leur famille disposent de moyens effectifs et adaptés d'obtenir réparation, notamment de voies de recours et d'indemnisation financière, d'une prise en charge médicale et psychologique, d'une aide à la réinstallation et d'un hébergement. Ces dispositifs devraient tenir dûment compte des aspects culturels, ethniques, religieux, liés au genre, ou autre. Le fait qu'une action pénale soit en cours ou dans l'attente d'un jugement ne devrait pas empêcher les victimes d'exercer des recours au civil.

a. Indicateurs

Risques spécifiques	Mesures pour prévenir/pallier les risques
Insuffisance des voies de recours pour les journalistes et les	<ul style="list-style-type: none">• Des voies de recours effectives et adaptées sont disponibles, notamment les suivantes :

autres acteurs des médias et/ou leur famille	<ul style="list-style-type: none"> - voie de droit ; - indemnisation financière ; - prise en charge médicale et psychologique, transfert et hébergement ; - possibilité, pour les proches de la victime, de participer à la procédure.
--	--

b. Textes de référence et autres sources pertinentes

Lorsque des attaques sont commises contre des journalistes et d'autres acteurs des médias, les États devraient prendre des mesures pour en atténuer les effets, notamment en fournissant des services tels que des soins médicaux gratuits, un soutien psychologique et des services juridiques, ainsi qu'une assistance pour le transfert des journalistes et de leur famille. Les États peuvent également créer/contribuer à des fonds ou à d'autres mécanismes de soutien aux familles des journalistes tués, ce soutien pouvant par exemple prendre la forme d'une aide financière, de bourses d'études ou d'un accompagnement médical¹³⁹ et psychologique. La Déclaration conjointe relative aux crimes contre la liberté d'expression¹⁴⁰ précise que lorsqu'une condamnation est prononcée pour une infraction contre la liberté d'expression, il faut que les victimes bénéficient de réparations adéquates incluant une compensation financière et d'autres mesures permettant leur réadaptation, sans qu'elles aient à engager une action judiciaire indépendante.

c. Pratiques et initiatives intéressantes donnant des éléments d'orientation

- Aux termes de la directive 2012/29 de l'UE « établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité » :
 - Les États membres devraient envisager de mettre sur pied des « guichets uniques » qui répondent aux multiples besoins des victimes prenant part à une procédure pénale, et notamment à la nécessité de recevoir des informations, une aide, un soutien, une protection et une indemnisation (voir le préambule).
 - L'article 4 dispose que la victime reçoit, dès son premier contact avec une autorité compétente, des informations sur (a) le type de soutien qu'elle peut obtenir et auprès de qui elle peut l'obtenir, y compris concernant l'accès à une aide médicale, à toute aide spécialisée, notamment une aide psychologique, et à une solution en matière de logement ; (b) les procédures de dépôt d'une

¹³⁹ Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur [La sécurité des journalistes](#), A/HRC/24/23, 1^{er} juillet 2013, paragraphe 66

¹⁴⁰ [Déclaration conjointe relative aux crimes contre la liberté d'expression](#) publiée le 25 juin 2012 par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, la Représentante de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) sur la liberté des médias, la Rapporteuse spéciale pour la liberté d'expression de l'Organisation des États américains (OEA) et la Rapporteuse spéciale sur la liberté d'expression et l'accès à l'information de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), paragraphe 5

plainte concernant une infraction pénale et le rôle de la victime dans ces procédures ; (c) les modalités et les conditions d'obtention d'une protection, y compris de mesures de protection ; (d) les modalités et les conditions d'accès à des conseils juridiques, une aide juridictionnelle et toute autre forme de conseil et (e) les modalités et les conditions d'obtention d'une indemnisation.

- L'article 8 dispose que la victime doit avoir gratuitement accès à des services d'aide aux victimes confidentiels, ainsi qu'à des services d'aide spécialisés, avant, pendant et durant une période suffisante après la procédure pénale. Les membres de la famille de la victime ont accès à des services d'aide aux victimes en fonction de leurs besoins et du degré du préjudice subi du fait de l'infraction pénale commise à l'encontre de la victime. Cet accès ne doit pas être subordonné au dépôt d'une plainte officielle par la victime ou un membre de sa famille.
 - L'article 9 dispose que les services d'aide aux victimes fournissent au moins : (a) des informations, des conseils et un soutien pertinents concernant les droits des victimes, notamment en ce qui concerne l'accès aux régimes d'indemnisation nationaux des victimes d'infractions pénales et le rôle de la victime dans le cadre de la procédure pénale, y compris la préparation en vue d'assister au procès ; (b) des informations concernant tout service d'aide spécialisé compétent existant ou une orientation directe vers ces services ; (c) un soutien moral et, éventuellement, psychologique ; (d) des conseils concernant les questions financières et pratiques résultant de l'infraction subie ; (e) des conseils sur le risque de victimisation secondaire et répétée, d'intimidations et de représailles. Les services d'aide spécialisés devraient fournir : (a) des refuges ou tout autre hébergement provisoire approprié pour les victimes ayant besoin d'un endroit sûr en raison d'un risque imminent de victimisation secondaire et répétée, d'intimidations et de représailles ; (b) un soutien ciblé et intégré aux victimes ayant des besoins spécifiques, comme les victimes de violences sexuelles et sexistes et de violences domestiques, y compris un soutien post-traumatique et des conseils.
- En Ukraine, la loi sur l'aide d'État aux médias de masse et sur la protection sociale des journalistes garantit, en cas de blessure ou de décès d'un journaliste à la suite d'une agression, une assistance financière de l'État à la victime et à sa famille.
 - En Suède, dans le cas où l'auteur de l'infraction n'est pas en mesure de verser les dommages-intérêts requis à la victime et à sa famille et si ces dernières n'ont pas d'assurance couvrant totalement le préjudice ou la blessure subis, elles peuvent prétendre à une indemnisation financière de l'État, appelée indemnisation du préjudice causé par un acte criminel. Ont droit à une indemnité pour perte de revenus les membres de la famille de la personne décédée qui, en vertu de la loi, pouvaient prétendre au versement d'une indemnité de subsistance par cette personne ou étaient d'une manière ou d'une autre à sa charge, si une telle indemnité était versée au moment du décès ou si l'on peut présumer qu'elle l'aurait été peu après.

d. Suggestions pour la mise en œuvre des mesures

- Les États membres de l'UE qui ne l'ont pas encore fait devraient transposer la directive de l'UE établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité, qui définit des normes pour protéger les victimes contre toute victimisation ou souffrance supplémentaires, leur apporter un soutien adéquat tout au long de la procédure et leur garantir un accès à la justice ainsi qu'à une indemnisation. Les États non membres de l'UE pourraient également s'inspirer de ce texte.
- L'accès à une aide adéquate de l'État doit être assuré aux premiers stades de l'enquête pénale.
- Il convient également de renforcer la protection des témoins dans les affaires liées à des attaques contre des journalistes (voir la partie III (A) du présent guide de mise en œuvre).

Annexe

Outil d'auto-évaluation à l'intention des États membres sur des thèmes choisis relatifs à la protection du journalisme et à la sécurité des journalistes – au titre des volets « Protection » et « Poursuites » des Lignes directrices annexées à la Recommandation CM/Rec(2016)4)

<i>Question</i>	<i>Réponse de l'État</i>
Engagement politique/stratégie	
Le gouvernement a-t-il exprimé (au moyen d'une déclaration ou d'un autre document) son engagement politique en faveur de la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias, soulignant le rôle important des journalistes dans une société démocratique ?	
Le gouvernement a-t-il élaboré et adopté un plan d'action ou une stratégie au niveau national sur la sécurité des journalistes, en établissant un programme d'activités complet et efficace qui définisse des priorités en fonction de l'urgence de la situation et qui affecte des ressources suffisantes pour leur mise en œuvre ?	
Protection	
Dispositifs d'alerte précoce et d'intervention rapide et mesures de protection pour assurer la sécurité des journalistes (paragraphe 8 à 10 des Lignes directrices)	
Les journalistes et les autres acteurs des médias ont-ils accès à des mesures de protection temporaire en cas de menaces de violence ? Si tel est le cas :	
➤ Quelles sont les procédures en vigueur pour demander des formes injonctives et préventives de protection temporaire ?	
➤ Des frais sont-ils perçus auprès du demandeur ?	
➤ Quel est le délai entre la publication de l'ordonnance de protection et son entrée en vigueur ?	
➤ Quelles sont les sanctions juridiques (pénales ou autres) prévues en cas de non-respect de l'ordonnance de protection ?	
➤ La victime présumée peut-elle bénéficier de mesures de protection temporaire indépendamment de son choix d'engager ou non des poursuites judiciaires ?	

<p>➤ Y a-t-il des exemples concrets dans lesquels des ordonnances de protection temporaire ont été rendues pour protéger des journalistes et autres acteurs des médias ?</p>	
<p>Des permanences téléphoniques, plateformes en ligne ou points de contact en cas d'urgence disponibles 24 heures sur 24 ont-ils été créés pour que les journalistes et autres acteurs des médias aient un accès immédiat à des mesures de protection lorsqu'ils sont menacés ? Si tel est le cas :</p>	
<p>➤ Ces dispositifs sont-ils gérés par les organisations de médias, la société civile ou l'État ?</p>	
<p>➤ Fonctionnent-ils 24 heures sur 24 ?</p>	
<p>➤ S'ils sont gérés par l'État :</p>	
<p>○ Une supervision effective par la société civile est-elle assurée ?</p>	
<p>○ La confidentialité ou l'anonymat de la victime sont-ils assurés ?</p>	
<p>➤ Combien d'appels de journalistes et autres acteurs des médias ces services reçoivent-ils chaque année ?</p>	
<p>Un mécanisme de coordination a-t-il été mis en place par les autorités pour répondre rapidement aux alertes de la Plateforme du Conseil de l'Europe concernant l'État membre ? Si oui, comment ce mécanisme fonctionne-t-il ?</p>	
<p>Lorsqu'il existe un risque réel et immédiat pour la vie ou l'intégrité physique de journalistes ou d'acteurs des médias, les forces de l'ordre doivent-elles procéder à une évaluation individuelle des risques pour définir les besoins spécifiques de protection des victimes ? Cette obligation est-elle prévue par la loi ? Si tel est le cas :</p>	
<p>➤ Comment fonctionne-t-elle ?</p>	
<p>Quel type de protection policière est assuré en cas de risque réel et immédiat pour la vie ou l'intégrité physique de journalistes ou d'autres acteurs des médias ? En vertu de quelles dispositions ?</p>	
<p>➤ Une évacuation volontaire vers un lieu sûr est-elle prévue et si oui, suivant quelles dispositions et procédures ? À savoir :</p>	
<p>○ Par quelle autorité la décision est-elle rendue ?</p>	

<ul style="list-style-type: none"> ○ Quel est le délai entre la publication de l'ordonnance et son entrée en vigueur ? 	
<ul style="list-style-type: none"> ○ Y a-t-il déjà eu des évacuations volontaires de journalistes et d'autres acteurs des médias ? 	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ces mesures suivent-elles une approche sensible à la dimension de genre (c'est-à-dire tenant compte des dangers spécifiques auxquels sont confrontées les femmes journalistes et les autres femmes acteurs des médias) ? 	
<p>Un dispositif national complet de protection des journalistes et autres acteurs des médias¹⁴¹ a-t-il été créé dans votre pays ? Si oui, comment fonctionne-t-il ? À savoir :</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Qui en sont les bénéficiaires ? 	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Une évaluation de la létalité du risque est-elle effectuée ? 	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ À quel type de mesures de protection peut-il aboutir ? 	
<p>Si une protection policière est assurée aux journalistes et aux autres acteurs des médias risquant de subir des violences, le personnel compétent est-il formé aux normes de droits de l'homme et à la violence sexiste ?</p>	
<p>Formation à la protection des journalistes (paragraphe 12 des Lignes directrices)</p>	
<p>Des protocoles ou programmes de formation sur la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias ont-ils été créés pour les agents des autorités nationales comme les juges, les procureurs et les agents des services répressifs ? Si tel est le cas :</p>	

¹⁴¹ Quelques États non membres du Conseil de l'Europe ont mis en place des dispositifs nationaux de protection et de sécurité permettant d'assurer une protection physique, auxquels participent à la fois les services répressifs et des membres de la société civile et des médias (les exemples de la Colombie et du Mexique sont mentionnés dans le guide de mise en œuvre). Ces dispositifs sont destinés en particulier aux journalistes qui travaillent sur des sujets hautement sensibles comme la corruption et la criminalité organisée et couvrent les agressions et tentatives d'agression, ainsi que les menaces crédibles. Dans l'idéal, dès réception d'un signalement de menaces, ils devraient procéder à une évaluation de la létalité du risque et de la gravité de la situation en vue d'élaborer un plan de sécurité et de fournir si nécessaire une protection aux journalistes et aux autres acteurs des médias concernés. Ils devraient également veiller à ce que les victimes soient informées des différents services d'aide et mesures juridiques auxquels elles peuvent avoir accès. Lorsqu'il est établi qu'un individu a besoin d'une protection, ces dispositifs devraient être en mesure d'apporter des moyens matériels de protection ; une stratégie de sortie prévoyant la date de fin de la prise en charge du journaliste devrait également être envisagée.

[Veuillez formuler une réponse distincte pour chaque catégorie : juges – procureurs – agents des services répressifs.]	
➤ Combien de professionnels ont été formés par an ?	
➤ Cette formation comporte-t-elle une sensibilisation au rôle important joué par les journalistes et autres acteurs des médias dans une société démocratique ?	
➤ La formation attire-t-elle l'attention des participants sur l'existence d'un lien éventuel entre les violences/menaces contre des journalistes et d'autres acteurs des médias et l'exercice de leurs activités professionnelles, dont il convient de tenir compte pendant l'enquête ?	
➤ Traite-t-elle du rôle des journalistes et des autres acteurs des médias lors de la couverture de manifestations publiques, dans le cadre de leurs activités dans les zones de conflit ou en période d'état d'urgence ?	
➤ Souligne-t-elle que les menaces et le harcèlement en ligne, qui constituent des infractions pénales, doivent faire l'objet de poursuites et être traités comme des infractions commises hors ligne ?	
○ Dans ce cas, explique-t-elle comment enquêter sur les menaces et autres infractions pénales en ligne ?	
○ Souligne-t-elle que les poursuites devraient cibler en priorité les menaces de mort et les menaces pour l'intégrité physique, y compris les menaces de viol ?	
➤ La formation dispensée aux juges met-elle l'accent sur la prévention de l'application arbitraire d'une législation restrictive comme les lois sur la diffamation, la lutte contre le terrorisme, la sécurité nationale, l'ordre public, le discours de haine et le blasphème ou les lois mémorielles ?	
Application discriminatoire ou arbitraire de la législation ou des sanctions pour faire taire les journalistes et les autres acteurs des médias (paragraphe 13 des Lignes directrices)	
Existe-t-il des mesures, notamment législatives, pour empêcher que la loi et les procédures juridiques soient utilisées de manière abusive (à savoir par un recours abusif, vexatoire ou malveillant aux procédures judiciaires) dans le	

but d'intimider et de faire taire les journalistes et les autres acteurs des médias ?	
➤ Des règles et normes relatives à la responsabilité civile et pénale ont-elles été mises en place pour empêcher la recherche opportuniste de juridiction en matière de diffamation ?	
➤ Une législation contre les poursuites-bâillons est-elle en vigueur ?	
➤ Des dispositifs d'aide juridictionnelle sont-ils mis à la disposition des journalistes pour garantir qu'ils aient une possibilité raisonnable de présenter leur cause ?	
Les lois sur la diffamation, la lutte contre le terrorisme, la sécurité nationale, l'ordre public, le discours de haine et le blasphème ainsi que les lois mémorielles ont-elles été examinées pour s'assurer que leurs dispositions et concepts centraux sont définis de manière suffisamment précise pour éviter les abus et qu'elles contiennent des garanties pour la liberté d'expression ?	
Si un examen des lois sur la diffamation a été réalisé, portait-il sur les questions suivantes :	
➤ Les sanctions prévues par la loi sont-elles proportionnées ?	
➤ Les sanctions comportent-elles des peines d'emprisonnement ? Si tel est le cas, leur application constitue-t-elle une mesure exceptionnelle mise en œuvre uniquement en cas d'atteinte grave aux droits de l'homme ?	
➤ Les lois sur la diffamation prévoient-elles une protection renforcée des personnalités publiques et des chefs d'État/monarques ?	
➤ La législation prévoit-elle des garanties relatives à la liberté d'expression, notamment des moyens de défense tels que l'exception de vérité, l'intérêt général ou le commentaire loyal et honnête ?	
➤ Existe-t-il un ensemble de mesures civiles (telles que les ordonnances de publication d'excuses ou de rectificatifs) offrant des solutions de substitution aux dommages-intérêts ? Existe-t-il des procédures accélérées ou peu coûteuses ?	
➤ Le recours à des organes extrajudiciaires, comme les conseils de la	

<p>presse, est-il encouragé afin d'apporter une réponse proportionnée à la diffamation ?</p>	
<p>Rôle des journalistes et autres acteurs des médias qui assurent la couverture des manifestations et autres événements (paragraphe 14 des Lignes directrices)</p>	
<p>Existe-t-il des canaux de communication entre les organisations de journalistes, les forces de sécurité et les procureurs afin d'assurer une compréhension mutuelle et de bonnes relations de travail ? Si tel est le cas :</p>	
<p>➤ Quelle est la fréquence des contacts entretenus par ces voies de communication ? Des réunions ou des échanges spécifiques sont-ils organisés en amont d'événements majeurs tels que des élections, des manifestations ou des événements sportifs ?</p>	
<p>➤ Des points de contact ont-ils été désignés pour assurer une bonne communication entre les forces de l'ordre, les médias et les procureurs ?</p>	
<p>➤ Existe-t-il des lignes directrices pour les agents des services répressifs, définissant les droits des acteurs des médias dans des situations de friction potentielle (comme les manifestations) et donnant des règles d'identification des médias ?</p>	
<p>○ Si oui, ces lignes directrices précisent-elles que lorsque les journalistes ou autres acteurs des médias sont dans l'impossibilité de produire des documents attestant leur statut, les forces de l'ordre devraient s'efforcer de le vérifier par d'autres moyens ?</p>	
<p>Mise en cause des journalistes par les pouvoirs publics ou hostilité à leur égard (paragraphe 15 des Lignes directrices).</p>	
<p>Les représentants de l'État condamnent-ils publiquement toutes menaces et violences contre les journalistes et les autres acteurs des médias ? Si oui, quels exemples pouvez-vous citer ?</p>	
<p>Poursuites et impunité</p>	
<p>Critères d'une enquête effective et exigences opérationnelles pour mettre fin à l'impunité (paragraphe 17 à 22 et 24 des Lignes directrices)</p>	
<p>Des dispositions spécifiques ont-elles été prises, notamment la création d'un parquet spécialisé, pour poursuivre les auteurs d'attaques contre l'intégrité physique de journalistes et d'autres acteurs des médias ou d'autres atteintes à la liberté d'expression ?</p>	

<p>Les enquêtes sur les menaces/violences contre des journalistes sont-elles menées par des unités spécialisées au sein des services répressifs créées à cette fin ? Si oui, leur personnel a-t-il été formé aux normes et aux garanties internationales relatives aux droits de l'homme ?</p>	
<p>Des protocoles spécifiques/orientations méthodologiques à l'intention des services répressifs/procureurs ont-ils été mis au point concernant les enquêtes pénales sur les infractions commises contre des journalistes pour veiller à ce que les enquêtes sur ces infractions soient effectives et répondent aux exigences de célérité, d'exhaustivité, d'indépendance et d'impartialité ?</p>	
<p>➤ Si tel est le cas, quelles sont les prescriptions formulées à l'intention des services répressifs et des procureurs dans ces protocoles/orientations méthodologiques ?</p>	
<p>Comment l'État garantit-il l'indépendance et l'impartialité des autorités chargées des enquêtes, autrement dit comment fait-il en sorte que tout agent ou tout organisme impliqué d'une quelconque manière dans une affaire soit exclu de l'enquête ?</p>	
<p>➤ Existe-t-il des organes indépendants pouvant recevoir des plaintes contre la police ?</p>	
<p>➤ Comment fonctionnent-ils ?</p>	
<p>L'État recueille-t-il des statistiques sur le nombre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de plaintes déposées, - d'enquêtes ouvertes, - de poursuites engagées - et de condamnations prononcées <p>en lien avec des menaces, des agressions et des meurtres de journalistes et d'autres acteurs des médias ?</p>	
<p>➤ Si oui, ces données sont-elles également ventilées par sexe ?</p>	
<p>Pouvez-vous donner des exemples de poursuites pour actes de violence et manœuvres d'intimidation à l'encontre de journalistes ouvertes contre toute la chaîne des acteurs, y compris les</p>	

instigateurs/commanditaires et les auteurs, et ayant abouti ?	
Y a-t-il un délai de prescription des infractions impliquant des mauvais traitements commises par des agents de l'État contre des journalistes ou d'autres acteurs des médias ?	
Votre système juridique prévoit-il une aggravation de peine pour les agents publics qui, délibérément, par négligence ou par complicité, agissent de manière à empêcher la conduite des enquêtes et poursuites ou l'imposition de sanctions à l'égard des responsables de ces infractions, ou qui y font obstruction ?	
Votre système juridique reconnaît-il les atteintes à la liberté d'expression, soit comme catégorie distincte, soit en tant que circonstance aggravante entraînant des peines plus lourdes ?	
Votre système juridique prévoit-il que des décisions d'amnistie ou de grâce ne puissent être prononcées qu'à titre exceptionnel dans les cas d'agressions ou de meurtres de journalistes et d'autres acteurs des médias ?	
Voies de recours accessibles aux journalistes et à leur famille (paragraphe 23 des lignes directrices)	
Quels sont les types de services/recours/soutien proposés par l'État aux journalistes et autres acteurs des médias (et, le cas échéant, à leur famille) qui ont été victimes de violences, avant, pendant et après les poursuites pénales s'y rapportant ?	
L'État a-t-il pris des mesures pour soutenir les familles des journalistes tués et leur offrir réparation ? Si oui, ces mesures sont-elles inscrites au budget ?	
Enquêtes sur l'impunité par des organes spécialisés indépendants (paragraphe 25 des Lignes directrices)	
Existe-t-il des mécanismes non judiciaires, tels que des enquêtes parlementaires ou autres enquêtes publiques, des médiateurs ou des commissions indépendantes, venant en complément des voies de recours judiciaires dans les cas de meurtres, d'agressions et de mauvais traitements de journalistes et d'autres acteurs des médias ? Si tel est le cas :	
➤ Quel type d'enquêtes mènent-ils et quel type de réparation peuvent-ils apporter ?	

➤ Les médias et la société civile y sont-ils associés ?	
➤ Combien d'enquêtes de ce type ont été menées ?	

La violence contre les journalistes est en augmentation dans les États membres du Conseil de l'Europe : ils sont la cible d'agressions de plus en plus graves, allant parfois jusqu'au meurtre et aux attentats à la voiture piégée, ainsi que d'autres formes de violence physique et de menaces. Le présent guide de mise en œuvre entend apporter aux États membres des solutions concrètes pour définir les moyens qui peuvent et doivent être employés pour protéger les journalistes et les autres acteurs des médias.

Pour ce faire, il précise le contexte de la mise en œuvre de la Recommandation du Comité des Ministres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias en faisant notamment référence à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et à d'autres sources. En outre et surtout, il présente un certain nombre de pratiques dignes d'intérêt et formule des suggestions pour la mise en œuvre de la recommandation afin de sortir la question de la sécurité et de l'impunité du champ purement théorique et de définir des lignes d'action concrètes en la matière. L'outil d'auto-évaluation offert aux États membres par le présent guide de mise en œuvre est conçu pour les aider à faire le point de façon objective sur le degré de mise en œuvre de la recommandation sur leur territoire respectif.

www.coe.int/freedomofexpression

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE