

## Documents d'information

SG/Inf(2021)36

22 novembre 2021

---

**Tendances actuelles des menaces à la liberté d'expression : interférence avec la couverture d'événements publics, interdictions de diffusion et poursuites stratégiques**

---

## Introduction

Alors que de nombreuses sources témoignent d'une pression croissante sur la liberté d'expression et la liberté des médias en Europe (voir par exemple les conclusions de la Conférence des ministres responsables des médias et de la société de l'information qui s'est tenue les 10 et 11 juin à Chypre<sup>1</sup>, de précédents documents d'information<sup>2</sup> et le rapport annuel de la Secrétaire Générale)<sup>3</sup>, les alertes postées sur la Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes (la Plateforme) et d'autres travaux récents des organes compétents du Conseil de l'Europe montrent que trois questions prennent des dimensions inquiétantes :

- l'obstruction à, et l'interférence avec la couverture d'événements publics ;
- les interdictions de diffusion ; et
- les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique, ou « poursuites-bâillons » (souvent désignées par l'acronyme anglais « SLAPP ») .

Le présent rapport se concentre sur ces trois questions. Il rappelle les engagements juridiques pris par les Etats membres au titre de la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention) et la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour). Elle cite les principales recommandations et positions des autres organes et institutions du Conseil de l'Europe. Il tient dûment compte des alertes de la Plateforme, conformément à sa vocation de système d'alerte précoce, permettant aux Etats de réagir et de résoudre les problèmes avant qu'ils ne soient portés devant la Cour<sup>4</sup>. Il fournit également des suggestions pour des actions futures.

### 1. Obstruction à, et interférence avec la couverture d'événements publics

De récentes alertes de la Plateforme montrent une récurrence d'obstruction à, et d'interférence dans la couverture de rassemblements et de manifestations publiques, notamment contre les restrictions imposées par les États en réponse à la pandémie de Covid-19.

Certains font état de comportements répréhensibles de la part des forces de l'ordre lors du maintien de l'ordre de ces événements : agressions physiques, intimidations, usage excessif de la force, arrestations et gardes à vue, ordres de quitter les lieux ou d'arrêter de filmer. Des poursuites pénales ont parfois été engagées contre des journalistes couvrant des manifestations<sup>5</sup>. Ces actes se produisent souvent même lorsque les reporters portent un équipement « presse » distinctif ou montrent leur carte de presse.

Souvent, les cas d'obstruction résultent de l'action de personnes privées ou non identifiées, telles que des participants à des manifestations, qui agressent, insultent ou menacent les journalistes ou les membres de l'équipe, ou détruisent leur matériel.

Ces deux phénomènes témoignent d'un non respect ou d'un manque d'attention à l'égard de l'obligation des responsables du maintien de l'ordre de protéger les journalistes et leur matériel<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> CM/Del/Dec(2021)1416/5.1.

<sup>2</sup> SG/Inf(2021)2 ; SG/Inf(2020)19.

<sup>3</sup> SG(2021)1.

<sup>4</sup> Décisions du Comité des Ministres CM/Del/Dec(2014)2012/5.1.

<sup>5</sup> Alerte de la plateforme « La police accusée d'avoir agressé le journaliste Matthew Dresch lors d'une manifestation à Bristol », 29 mars 2021 ; « Le photjournaliste Yannis Liakos attaqué par la police lors de manifestations à Athènes », 18 février 2021 ; « Plusieurs journalistes turcs détenus et agressés physiquement alors qu'ils couvraient la marche des femmes », 9 mars 2021 ; « La correspondante russe de RFE/RL, Daria Komarova, fait l'objet de trois procès après avoir couvert des manifestations », 9 avril 2021 ; « Les autorités tentent de décourager les journalistes, les plateformes de médias sociaux et les organes de presse de couvrir les manifestations ; plus de 50 journalistes consécutivement arrêtés, entravés et agressés par la police », 26 janvier 2021.

<sup>6</sup> Voir, par exemple, « Comment protéger les journalistes et les autres acteurs des médias ? » (DGI(2020)11), Guide de mise en œuvre de certains sujets relevant des piliers « Protection » et « Poursuites » des lignes directrices de la recommandation CM/Rec(2016)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias.

Le reportage d'événements publics devient ainsi de plus en plus imprévisible, risqué et coûteux, les journalistes investissant des moyens supplémentaires, tels que du personnel de sécurité, pour protéger leur intégrité physique et leur équipement.

### 1.1. Les principes de la Convention européenne des droits de l'homme

La jurisprudence de la Cour concernant la couverture d'événements publics est étroitement liée à la question des manifestations et au droit de réunion pacifique garanti par l'article 11 de la Convention.

Selon la jurisprudence constante de la Cour, les manifestations constituent une expression d'opinion au sens de l'article 10 de la Convention. Cette disposition s'applique non seulement au contenu de l'information, mais aussi au droit des acteurs des médias et du public de recevoir, de communiquer des informations et de rendre compte de ces événements<sup>7</sup>. Les journalistes doivent être autorisés à accéder à l'espace public pour rendre compte des événements publics<sup>8</sup>.

La jurisprudence de la Cour couvre notamment (a) le blocage de l'utilisation d'Internet pour dissuader la participation à des événements publics, les journalistes et les médias étant les principales cibles ; (b) l'interférence avec la couverture médiatique d'événements en direct en cours ou les restrictions aux reportages ultérieurs sur ces événements ; (c) diverses formes de sanction de la participation à de tels événements. La manière dont l'ordre public est maintenu étant une question d'intérêt public en soi, le tournage de telles opérations ne doit pas être interdit<sup>9</sup>. Toutes les menaces contre l'intégrité physique des reporters et des travailleurs des médias doivent faire l'objet d'une enquête et leurs auteurs doivent être traduits en justice, que la source de la menace soit un organisme public ou un acteur privé<sup>10</sup>.

La Convention autorise les ingérences dans l'exercice du droit à la liberté d'expression lorsqu'elles sont prévues par la loi, poursuivent un but reconnu comme légitime par la Convention et sont nécessaires dans une société démocratique. En vertu du principe de subsidiarité, les tribunaux nationaux jouent un rôle important en veillant à ce que ces conditions soient remplies.

Dans le contexte plus large des événements publics et de leur couverture, la Cour a constaté des violations de la Convention dans des affaires concernant par exemple: l'arrêt d'une manifestation pacifique par un usage excessif de la force entraînant une escalade, puis l'enlèvement de manifestants et journalistes, des mauvais traitements et actes de torture infligés par des agents non étatiques engagés par les forces de l'ordre<sup>11</sup> ; l'expulsion de journalistes de la tribune du Parlement par le service de sécurité parlementaire<sup>12</sup> ; les restrictions à l'exercice et à la couverture d'événements publics étroitement liés à la liberté de religion<sup>13</sup> ; les mauvais traitements infligés à un journaliste tentant de faire un reportage sur une question d'intérêt public<sup>14</sup> ; le refus de permettre à un journaliste d'accéder à un centre d'accueil pour demandeurs d'asile et d'y effectuer des recherches<sup>15</sup>.

<sup>7</sup> *Autronic AG c. Suisse*, 12726/87, 22 mai 1990, § 47 ; *Ahmet Yildirim c. Turquie*, 3111/10, 18 décembre 2012, § 50. Voir pour plus de détails, le [Guide sur la jurisprudence de la Cour : manifestations de masse](#).

<sup>8</sup> *Gsell c. Suisse*, 12675/05, arrêt du 8 octobre 2009, §§ 49 et 61.

<sup>9</sup> *Pentikäinen c. Finlande* [GC], 11882/10, arrêt du 20 octobre 2015, § 89 ; voir également, Cour européenne des droits de l'homme : [Guide sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme](#) (chapitre V : « Le rôle de chien de garde public »).

<sup>10</sup> Voir, entre autres, [Human Rights Education for Legal Professionals : Protection et sécurité des journalistes](#), Nouveau cours HELP du Conseil de l'Europe disponible gratuitement en ligne (6 janvier 2021).

<sup>11</sup> *Lutsenko et Verbytskyi c. Ukraine*, 12482/14 et 39800/14, 21 janvier 2021.

<sup>12</sup> *Selmani et autres c. l'ex-République yougoslave de Macédoine*, 67259/14, 9 février 2017.

<sup>13</sup> *Identoba et autres c. Géorgie*, 73235/12, 12 mai 2015.

<sup>14</sup> *Najafli c. Azerbaïdjan*, 2594/07, 2 octobre 2012.

<sup>15</sup> *Szurovecz c. Hongrie*, 15428/16, 8 octobre 2019. La nécessité des restrictions à la liberté d'expression doit être établie de manière convaincante. La Cour a estimé que compte tenu de l'absence dans sa décision de toute mise en balance des intérêts en cause, les autorités internes n'ont pas démontré de manière convaincante que le refus d'autorisation de pénétrer et de mener des recherches dans le centre d'accueil, qui était un refus absolu, était proportionné aux buts poursuivis et répondait ainsi à un « besoin social impérieux » (§§ 75-76).

## 1.2. Positions et actions des autres organes et institutions du Conseil de l'Europe

Le Comité des Ministres a abordé la question de la couverture des événements publics dans sa [Recommandation CM/Rec\(2016\)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes](#). Le paragraphe 14 de la recommandation invite les États à tenir compte de la nature spécifique et de la valeur démocratique du rôle joué par les journalistes et les autres acteurs des médias dans des contextes particuliers, en :

- Respecter le rôle des journalistes et autres acteurs des médias qui assurent la couverture des manifestations et autres événements ;
- Accepter les cartes de presse, cartes syndicales, ou toute autre accréditation pertinente, en tant qu'accréditation journalistique ;
- Faire tout ce qui est possible pour vérifier le statut des journalistes lorsqu'il ne leur est pas possible de produire des documents professionnels ;
- Engager un dialogue avec les organisations de journalistes pour éviter les frictions ou les affrontements entre la police et les membres des médias.

Cette recommandation a été rendue plus opérationnelle en 2020, par le Guide de mise en œuvre de la recommandation CM/Rec(2016)4 : « [Comment protéger les journalistes et les autres acteurs des médias](#) ».

L'Assemblée parlementaire a abordé cette question dans sa [Recommandation 2168\(2020\)](#) et sa [Résolution 2317\(2020\)](#) du 28 janvier 2020 (« Menaces sur la liberté des médias et la sécurité des journalistes en Europe »)<sup>16</sup>. La résolution appelle les États membres à faciliter le travail des journalistes dans des contextes spécifiques difficiles, tels que les rassemblements publics, à condamner fermement la violence policière à l'encontre des journalistes et à mettre en place des sanctions dissuasives à cet égard, ainsi qu'à élaborer des programmes de formation spécifiques pour les organes chargés de l'application des lois et les fonctionnaires chargés d'honorer les obligations étatiques en matière de protection des journalistes.

Dans une déclaration publiée le 1er février 2020<sup>17</sup>, la Commissaire aux droits de l'homme a souligné que la détention de plus de 5000 manifestants et de dizaines de journalistes lors de manifestations de grande ampleur était contraire aux obligations de respecter la liberté d'expression, la liberté des médias et la liberté de réunion. Le 3 septembre 2020<sup>18</sup>, la Commissaire s'est dite préoccupée par les cas signalés de violences policières à l'encontre de journalistes couvrant des manifestations. Le 16 décembre 2020<sup>19</sup>, elle a souligné que les attaques contre des journalistes (couvrant des manifestations) constituent une violation grave de la liberté de la presse et du droit d'être informé, et que les autorités doivent veiller à ce que les journalistes puissent continuer à informer les citoyens sans crainte. Le 29 avril 2020<sup>20</sup> elle a souligné le droit de recevoir et de communiquer des informations et a appelé les États membres à protéger les journalistes qui couvrent des assemblées publiques.

Les « Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique »<sup>21</sup>, élaborées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, consacrent un chapitre entier à l'« Obligation de protéger et de faciliter le travail des journalistes et du personnel des médias ». Les lignes directrices stipulent que les autorités doivent accorder aux médias un accès total à toutes les formes de rassemblement public et énoncent un certain nombre de principes fondamentaux concernant le devoir de l'État de protéger et de faciliter le travail des journalistes et du personnel des médias au sens large.

<sup>16</sup> Également dans l'[avis](#) du 05 octobre 2020 de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias sur le rapport de la commission des affaires juridiques et des droits de l'homme (« Les conséquences de la pandémie de Covid-19 sur les droits de l'homme et l'État de droit »).

<sup>17</sup> [Déclaration](#) « Fédération de Russie : la liberté d'expression et le droit de réunion pacifique doivent être respectés ».

<sup>18</sup> [Déclaration](#) « La Bulgarie doit enquêter sur les violences policières contre les journalistes ».

<sup>19</sup> [Déclaration](#) « Les autorités albanaises doivent empêcher de nouvelles violences policières et faire respecter le droit à la liberté de réunion pacifique ».

<sup>20</sup> [Déclaration](#) « Les journalistes couvrant des assemblées publiques doivent être protégés ».

<sup>21</sup> (Troisième édition), [CDL-AD\(2019\)017rev](#), B.1., p. 73 et suivantes.

Les lignes directrices recommandent en particulier que :

- Aucune accréditation des médias ne devrait en principe être exigée pour couvrir une assemblée ;
- Les médias ont le droit d'enregistrer les activités de la police lors des rassemblements, sous réserve uniquement de restrictions raisonnables concernant le temps, le lieu et la manière ;
- Les autorités chargées de l'application des lois ont le devoir de protéger les professionnels des médias contre la violence émanant de tiers et de s'abstenir d'interférer avec le travail des journalistes, et ce indépendamment du fait qu'ils représentent des médias nationaux ou étrangers ; ce devoir couvre également la liberté des représentants des médias contre l'arrestation ou la détention arbitraire en rapport avec leur couverture d'une assemblée ;
- Le droit des représentants des médias de mener leurs activités journalistiques lors d'une assemblée ne doit pas être subordonné au port de vêtements spéciaux ou de badges les identifiant comme journalistes, pour autant que leur identité soit connue de la police ;
- Les journalistes doivent être libres de couvrir toutes les formes de rassemblements, qu'ils soient conformes ou non à la législation nationale ;
- Les journalistes n'étant pas des participants mais des observateurs d'une assemblée, les ordres de dispersion visant les participants à l'assemblée ne doivent pas obliger les journalistes à quitter la zone, à moins que leur présence continue ne gêne considérablement les forces de sécurité dans leur travail ;
- En cas de violence à l'encontre de représentants des médias, comme dans d'autres cas d'utilisation illégale/disproportionnée de la force par les forces de sécurité, une enquête approfondie et indépendante doit être menée et, si cela se justifie, des poursuites pénales doivent être engagées afin de « prendre toutes les mesures nécessaires pour traduire en justice les auteurs de crimes contre les journalistes et les autres acteurs des médias ».

## 2. Interdiction de diffusion et blocage de l'accès à l'internet

Les États sont chargés de réglementer la radiodiffusion et l'internet, y compris l'octroi de licences, et peuvent, dans ce contexte, prononcer des suspensions ou des interdictions de diffusion, réglementer le contenu ou imposer des sanctions. Notre Organisation a élaboré des normes fournissant des orientations dans ce domaine<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Quelques-uns des textes les plus récents : [Recommandation sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme \(CM/Rec\(2020\)1\)](#) ; [Recommandation sur les rôles et responsabilités des intermédiaires de l'internet \(CM/Rec\(2018\)2\)](#) ; [Déclaration du CM sur les capacités de manipulation des processus algorithmiques \(2019\)](#) ; [Note d'orientation sur les meilleures pratiques en vue de la mise en place de cadres juridiques et procédurales efficaces pour les mécanismes d'autorégulation et de corégulation de la modération de contenu \(adoptée par le Comité directeur pour les médias et la société de l'information - CDMSI - en 2021\)](#) ; [Lignes directrices sur l'intelligence artificielle et la protection des données \(T-PD\(2019\)01\)](#) ; [Etude du Conseil de l'Europe : Hiérarchisation des Contenus \(2020\)](#) ; [Résolution sur la liberté d'expression et les technologies numériques](#) adoptée par la Conférence des ministres responsables des médias et de la société de l'information (10-11 juin 2021) ; [Comment protéger les journalistes et les autres acteurs des médias ? Guide de mise en œuvre de certains sujets relevant des piliers Protection et Poursuites des lignes directrices de la recommandation CM/Rec\(2016\)4](#) sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, DGI(2020)11, p. 23 et suivantes.

Une série d'alertes récentes sur la Plateforme font référence à des décisions prises par les autorités de régulation des médias ou des télécommunications, telles que des amendes<sup>23</sup>, des interdictions de publicité<sup>24</sup>, le blocage de contenus en ligne<sup>25</sup> et des suspensions, retraits ou non-renouvellements de diffusion<sup>26</sup>. Certaines alertes dénoncent la mise sur liste noire de médias critiques par des agences gouvernementales et le non-renouvellement de licences.

Les mesures telles que l'interdiction de diffusion et le blocage de l'accès à Internet constituent une forme extrêmement sévère de sanction administrative qui revient à réduire au silence un média ou une voix spécifique. Par conséquent, toute mesure de ce type doit être abordée avec la plus grande prudence et respecter strictement les conditions énoncées au paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention. Cette disposition énonce les buts légitimes que peuvent poursuivre les restrictions à la liberté d'expression et des médias, notamment la protection de la sécurité nationale, de l'intégrité territoriale ou de la sûreté publique, la défense de l'ordre et la prévention du crime, la protection de la santé ou de la morale et la protection des droits d'autrui.

Toutefois, pour être conformes à la Convention, ces mesures doivent en outre être nécessaires dans une société démocratique et, dans ce contexte, être proportionnelles au but qu'elles poursuivent. La jurisprudence de la Cour fournit des indications importantes à cet égard.

## 2.1. Les principes de la Convention européenne des droits de l'homme

La Cour a jugé des interdictions de diffusion compatibles avec la Convention, lorsque l'expression de l'information en cause, par sa nature même, ne pouvait bénéficier de la protection de l'article 10. Par exemple, dans le cadre de l'examen du retrait d'une licence à une chaîne de télévision<sup>27</sup> et de sa condamnation pour des infractions liées au terrorisme, la Cour a estimé que la chaîne de télévision ne pouvait pas bénéficier de la protection de l'article 10 car elle avait tenté d'utiliser ce droit à des fins contraires aux valeurs de la Convention, notamment l'incitation à la violence et le soutien aux activités terroristes en violation de l'article 17, qui interdit l'abus de droit<sup>28</sup>.

Lorsque l'article 10 de la Convention s'applique, la Cour examine la légalité et la nécessité de la mesure en cause dans une société démocratique, en soulignant que la libre circulation des informations et des opinions, y compris celles qui peuvent offenser et déranger, doit en principe être autorisée.

---

<sup>23</sup> Alertes de la Plateforme « [De lourdes amendes et une menace de fermeture contre une chaîne de télévision albanaise](#) », 19 mai 2020 ; « [Le régulateur des médias russe annonce des amendes pour RFE/RL en vertu de la loi sur les « agents étrangers »](#) », 15 janvier 2021.

<sup>24</sup> Alerte de la Plateforme « [Interdiction de la publicité publique dans les journaux indépendants de Turquie](#) », 7 février 2020.

<sup>25</sup> Alertes de la Plateforme « [Le blog "Medium.com" bloqué en Albanie](#) », 22 avril 2020 ; « [Les conclusions d'une enquête ne peuvent pas être publiées en ligne en raison d'un procès en cours contre le radiodiffuseur public et les journalistes estoniens Mihkel Kärmas et Anna Pihl](#) », 10 décembre 2020.

<sup>26</sup> Alertes de la Plateforme « [Le Haut Conseil de la Radio-Télévision interdit Halk TV après une interview avec un politicien de l'opposition](#) », 11 mai 2020 ; « [Le Conseil supérieur de la radio et de la télévision turque interdit la diffusion de Diyalog TV de Chypre du Nord](#) », 11 mai 2020 ; « [Fox TV interdite de diffusion, le présentateur Fatih Portakal risque trois ans de prison](#) », 11 mai 2020 ; « [La prolongation de la licence de la dernière station de radio indépendante de Hongrie rejetée par le Conseil des médias](#) », 11 septembre 2020 ; « [Les chaînes de télévision 112 Ukraine, NewsOne et ZIK TV suspendues par décret présidentiel](#) », publié le 5 février 2021.

<sup>27</sup> *Roj TV A/S c. Danemark*, 24683/14, décision sur la recevabilité, 24 mai 2018.

<sup>28</sup> *Perinçek c. Suisse* [GC], 27510/08, 15 octobre 2015, § 115.

Alors qu'une interdiction temporaire ou une redevance élevée peuvent être considérées comme proportionnelles dans des circonstances spécifiques<sup>29</sup>, des sanctions économiques ou d'autres mesures à l'encontre d'organisations de médias ou de particuliers, qui équivalent à des interdictions de diffusion ou au blocage de sites web entiers, ne peuvent satisfaire aux exigences de l'article 10, paragraphe 2, que s'il existe des preuves crédibles qu'il n'y avait pas d'autres moyens d'atteindre le même but qui porteraient moins gravement atteinte au droit fondamental à la liberté d'expression. Selon la Cour, même s'il existait des circonstances exceptionnelles justifiant le blocage de contenus illicites, une mesure bloquant l'accès à un site web entier doit être justifiée en soi, séparément et distinctement de la justification sous-tendant l'ordonnance initiale visant les contenus illicites, et par référence aux critères établis et appliqués par la Cour en vertu de l'article 10 de la Convention<sup>30</sup>. La Cour a également précisé que les États doivent motiver les refus d'octroi d'une licence de télédiffusion, qu'ils doivent permettre un contrôle juridictionnel de la décision de refus<sup>31</sup> et que, dans les procédures d'appel d'offres, ils doivent étayer et motiver correctement leurs décisions<sup>32</sup>.

Comme pour les interdictions de diffusion, le blocage en bloc de sites web entiers peut constituer une mesure excessive et disproportionnée étouffant la liberté d'expression ou la liberté des médias. La Cour a constaté dans plusieurs affaires qu'une ordonnance de blocage global d'un site web est une mesure extrême ; même lorsqu'elle poursuit un but reconnu comme légitime par la Convention, elle ne sera compatible avec les obligations de l'article 10 que si elle repose sur un cadre juridique strict offrant la garantie d'un contrôle juridictionnel pour prévenir d'éventuels abus.

## 2.2. Positions des autres organes et institutions du Conseil de l'Europe

Aux termes de la [Recommandation CM/Rec\(2016\)5 du Comité des Ministres sur la liberté d'internet](#), toute restriction du droit à la liberté d'expression sur internet doit satisfaire aux conditions énoncées à l'article 10 de la Convention. Par conséquent, toute décision de restreindre l'accès à internet devrait être ciblée, spécifique, soumise à un contrôle judiciaire et fondée sur une évaluation de l'efficacité de la mesure et des risques de blocage excessif. Cette évaluation doit déterminer si la restriction est susceptible de conduire à une interdiction d'accès disproportionnée à un contenu ou à des types spécifiques de contenu internet, et si elle constitue le moyen disponible le moins restrictif pour atteindre le but légitime déclaré.

Dans sa [Résolution 2035\(2015\) sur la protection de la sécurité des journalistes et de la liberté des médias en Europe](#), l'Assemblée parlementaire a considéré que « le blocage généralisé de sites ou de services internet par les pouvoirs publics constitue une violation grave de la liberté des médias, qui prive sans discernement un grand nombre d'utilisateurs de leur droit d'accès à internet ».

La Commission de Venise n'a pas publié de document portant spécifiquement sur les interdictions de diffusion, mais certains de ses avis sur des lois nationales exposent le principe général selon lequel une autorité ne peut faire usage de ses pouvoirs pour imposer de lourdes sanctions (telles que des amendes élevées ou l'interruption de la diffusion, le blocage de l'accès, etc.) qu'en dernier recours, lorsque toutes les autres tentatives raisonnables d'orienter le média sur la bonne voie ont échoué, et lorsque ses publications portent atteinte de manière répétée et grave (les deux conditions doivent être remplies) à la paix et à l'ordre publics<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> Dans l'affaire [Atamanchuk c. Russie](#), 4493/11, 11 February 2020, la Cour a estimé que la condamnation pénale, l'amende et l'interdiction d'exercer des activités de journalisme ou de publication pendant deux ans infligées à un homme d'affaires pour des propos haineux à l'encontre d'ethnies ne constituaient pas une violation de l'article 10 de la Convention ; elle a souligné que l'interdiction d'exercer des activités de journalisme ou de publication n'était que temporaire et non globale. Dans une affaire où une société se plaignait que la limitation de la liste des programmes qu'elle était autorisée à fournir et l'obligation de payer la redevance imposée par l'autorité de régulation avaient constitué une violation de ses droits au titre de l'article 10 de la Convention, la Cour a jugé qu'elle n'interviendrait que si leur interprétation était arbitraire ou manifestement déraisonnable, ce qui n'était pas le cas ([Telecompaniya Impuls, TOV c. Ukraine](#), n° 51010/10).

<sup>30</sup> [OOO Flavus et autres contre Russie](#), 12468/15, 23 juin 2020.

<sup>31</sup> [Meltex Ltd et Movsesyan c. Arménie](#), 32283/04, 17 juin 2018.

<sup>32</sup> [Glas Nadezhda EOOD et Anatoliy Elenkov c. Bulgarie](#), 14134/02, 11 octobre 2017.

<sup>33</sup> [CDL-AD\(2015\)015](#), Avis sur la législation relative aux médias (ACT CLXXXV sur les services de médias et sur les médias de masse, Act CIV sur la liberté de la presse, et la législation sur la taxation des revenus publicitaires des médias de masse) de la Hongrie, § 41.

Elle a également insisté sur la nécessité d'un contrôle judiciaire, soulignant que « laisser une telle mesure à la discrétion du pouvoir exécutif présente un risque d'arbitraire [et qu'il] est vivement recommandé (...) de confier la mise en balance du droit à la vie privée et de la liberté d'expression à un magistrat, et non à une entité administrative »<sup>34</sup>. La partie touchée par des mesures telles qu'une lourde amende ou l'arrêt/la suspension de la diffusion « devrait disposer d'un délai suffisamment long pour entamer un procès devant la justice, et la sanction devrait rester suspendue jusqu'au moment où le tribunal décide si la suspension doit être maintenue ou non »<sup>35</sup>. Le contrôle judiciaire par les tribunaux administratifs de la « légalité » des décisions de l'autorité nationale de régulation des médias doit inclure non seulement la vérification de la conformité formelle de la mesure avec la loi sur les médias, mais aussi les questions de proportionnalité des mesures contestées<sup>36</sup>. Enfin, « les cours et tribunaux doivent dûment exposer les motifs sur lesquels ils fondent leurs décisions. Les juridictions inférieures doivent également motiver leurs décisions, afin de permettre aux parties d'user effectivement des droits de recours qui existent »<sup>37</sup>.

### 3. Poursuites stratégiques contre la participation publique (« SLAPP »)

L'exercice des voies de recours est un droit fondamental dans un État de droit. Toutefois, des signes pointent vers l'existence d'utilisations abusives de ce droit pour étouffer des journalistes et des médias. Cette évolution constitue une menace sérieuse pour la liberté d'expression.

La notion de « SLAPP » a été définie pour la première fois dans une étude<sup>38</sup> comme a) des poursuites sans fondement substantiel, b) pour empêcher les citoyens d'exercer leurs droits politiques ou les punir pour l'avoir fait, c) pour forcer la cible à entrer dans l'arène judiciaire, où l'auteur de la plainte lui impose les frais de la défense<sup>39</sup>.

La pratique par laquelle des cabinets d'avocats spécialisés envoient des lettres exigeant des changements éditoriaux ou la suppression de contenu, souvent sous la menace d'une procédure civile<sup>40</sup> réclamant d'importants dommages financiers, représente une source majeure d'intimidation. Ces « SLAPP » peuvent impliquer un choix stratégique de forum, en portant des affaires devant des juridictions qui appliquent des lois particulièrement restrictives et potentiellement en contradiction avec la jurisprudence de la Cour. Par le biais de procédures de mesures provisoires, les requérants tentent d'obtenir des ordonnances de retrait entraînant une censure *de facto* du contenu des médias. Ces menaces et procédures ont un effet paralysant sur la liberté des médias<sup>41</sup>.

L'effet paralysant s'accroît lorsque des personnalités influentes, publiques ou privées, portent plainte pour demander réparation d'infractions pénales présumées telles que la diffamation, l'insulte ou le blasphème. La fréquence de ces poursuites pénales dans certaines juridictions indique la facilité avec laquelle les autorités policières et judiciaires peuvent être mises en branle sur la base d'accusations de diffusion d'informations fausses ou diffamatoires, de soutien à une organisation terroriste, d'insulte à un titulaire d'une fonction publique, de divulgation d'informations confidentielles ou de violation de règles mises en place pour lutter contre la Covid-19. Les arrestations et les gardes à vue sont souvent suivies d'enquêtes préliminaires et de nouvelles ordonnances de détention provisoire<sup>42</sup>.

<sup>34</sup> [CDL-AD\(2016\)011](#), Turquie - Avis sur la loi n° 5651 relative à la réglementation des publications sur Internet et à la lutte contre les infractions commises au moyen de ces publications (" la loi sur Internet "), § 72.

<sup>35</sup> Voir ci-dessus, [CDL-AD\(2015\)015](#), Avis sur la législation hongroise sur les médias, § 44.

<sup>36</sup> Voir ci-dessus, [CDL-AD\(2016\)011](#), Avis sur la " loi Internet " en Turquie, § 45.

<sup>37</sup> Voir ci-dessus, [CDL-AD\(2016\)011](#), Avis sur la " loi Internet " en Turquie, § 38.

<sup>38</sup> George William Pring et Penelope Canan "Getting sued for speaking out", Denver 1996, pages 8 et 11.

<sup>39</sup> L'étude n'a examiné que les « SLAPP » de droit civil, car les « SLAPP » de droit pénal auraient dépassé le cadre de ce qui pouvait être accompli dans cette étude. Les auteurs ont souligné que les SLAPP de droit criminel n'étaient pas moins dangereux et méritaient certainement une autre étude.

<sup>40</sup> Alerte de la Plateforme « [Une procédure judiciaire engagée à Londres contre le média suédois Realtid](#) », 9 décembre 2020.

<sup>41</sup> Alerte de la Plateforme « [Le ministre de la Justice poursuit le rédacteur en chef de Gazeta Wyborcza Adam Michnik](#) », 23 mars 2021.

<sup>42</sup> Alerte de la Plateforme « [Perquisition de la police turque à l'agence de presse Mezopotamya, détention du journaliste Dindar Karataş](#) », 25 novembre 2020 ; « [Le rédacteur en chef bulgare Stoyan Tonchev accusé de "hooliganisme"](#) », postée le 15 janvier 2021.

Dans certains cas, les autorités judiciaires ont correctement défendu la liberté d'expression en refusant d'engager des poursuites lorsque les allégations étaient manifestement sans fondement ou fallacieuses. Dans d'autres cas, il s'est avéré que des preuves avaient été fabriquées ou que des accusations avaient été portées sans rapport avec les activités journalistiques, pratiques que la Cour a jugées contraires aux articles 5 et/ou 6 de la Convention<sup>43</sup>. Cependant, même dans ces cas, les pratiques de « SLAPP » peuvent avoir des effets intimidants et conduire à l'autocensure.

Ce phénomène dangereux soulève plusieurs questions délicates, notamment en ce qui concerne le rôle du pouvoir judiciaire. Compte tenu de son mandat et de son expérience, le Conseil de l'Europe a un rôle à jouer pour élaborer des critères concernant les « SLAPP » et recommander des mesures à leur encontre.

### 3.1. Les principes de la Convention européenne des droits de l'homme

La jurisprudence de la Cour dans le domaine des affaires liées au défendeur couvrant des questions d'intérêt public peut servir d'orientation générale sur les principes applicables, également dans le domaine relativement nouveau des « SLAPP ». Il existe plusieurs exemples d'affaires dans lesquelles les défendeurs ont été poursuivis devant une juridiction nationale et sanctionnés en violation de l'article 10 pour avoir couvert une question d'intérêt public. Les violations constatées concernent l'insuffisance des motifs invoqués pour justifier un constat de diffamation et l'application arbitraire de la législation antiterroriste pour sanctionner des déclarations<sup>44</sup> ; une condamnation à une peine d'emprisonnement pour un « délit de presse »<sup>45</sup> dont la gravité ne pouvait justifier une privation de liberté ; des dommages-intérêts disproportionnés imposés à un média électronique pour avoir publié des informations sur la protection des consommateurs présentant un intérêt public considérable, le tribunal national n'ayant pas justifié les raisons pour lesquelles il avait accordé plus de poids aux intérêts de réputation d'un homme politique qu'à l'intérêt du public à être informé<sup>46</sup> ; la condamnation pénale d'un rédacteur de journal pour avoir publié des articles qui auraient contenu des déclarations « visant à inciter à l'inimitié et à humilier la dignité d'un groupe de personnes »<sup>47</sup>, les tribunaux nationaux n'ayant pas donné de raisons suffisantes pour justifier la condamnation, ce qui a eu un effet dissuasif sur l'exercice de la liberté d'expression journalistique.

### 3.2. Positions des autres organes et institutions du Conseil de l'Europe

En 2012, le Comité des ministres a appelé les États membres à mettre fin à la recherche opportuniste de juridiction dans les cas de diffamation (« libel tourism »)<sup>48</sup>. Sa recommandation de 2016 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias<sup>49</sup> a appelé les États membres à procéder à des examens approfondis et efficaces des lois, politiques et pratiques nationales qui affectent la liberté d'expression et la pratique du journalisme, et à les réviser. Elle indique clairement que « les poursuites judiciaires abusives, vexatoires ou malveillantes, dans le contexte du coût élevé de tels procès peuvent constituer un outil de pression et de harcèlement, surtout quand elles se multiplient ». Ces actions peuvent avoir un particulièrement paralysant lorsqu'elles sont dirigées contre des journalistes indépendants et d'autres acteurs des médias ou ceux qui travaillent pour de petites organisations, car ils ne bénéficient pas de la même protection juridique ou du même soutien financier et institutionnel que ceux pouvant être offerts par les grandes organisations médiatiques. La recommandation appelle spécifiquement les États à prendre les mesures appropriées, y compris l'institution de systèmes d'aide juridique, pour assurer l'égalité des armes dans les procédures contre les journalistes et les médias.

<sup>43</sup> *Khadija Ismayilova c. Azerbaïdjan (n° 2)*, 30778/15, 27 février 2020, § 80 et suivants.

<sup>44</sup> *Fatullayev c. Azerbaïdjan*, n° 40984/07, 22 avril 2010.

<sup>45</sup> *Mahmudov et Agazade c. Azerbaïdjan*, n° 35877/04, 18 décembre 2008.

<sup>46</sup> *OOO Regnum c. Russie*, n° 22649/08, 8 septembre 2020.

<sup>47</sup> *Dmitriyevskiy c. Russie*, n° 42168/06, 3 octobre 2017.

<sup>48</sup> *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* (4 juillet 2012).

<sup>49</sup> Comité des ministres : Recommandation [CM/Rec\(2016\)4](#) sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias (13 avril 2016).

Dans sa résolution du 28 janvier 2020<sup>50</sup> l'Assemblée parlementaire a appelé les Etats membres à créer un environnement favorable aux médias et à revoir à cette fin leur législation, en cherchant à prévenir toute utilisation abusive des différentes lois ou dispositions susceptibles d'avoir un impact sur la liberté des médias – comme celles relatives à la diffamation, à la lutte contre le terrorisme, à la sécurité nationale, à l'ordre public, aux discours de haine, au blasphème ou aux lois mémorielles – qui sont trop souvent appliquées pour intimider et réduire les journalistes au silence<sup>51</sup>.

Le 27 octobre 2020<sup>52</sup>, la Commissaire aux droits de l'homme a appelé les États membres à prendre des mesures contre les « poursuites-bâillons » en adoptant une approche globale : permettre le rejet à un stade précoce de ces poursuites et appliquer correctement la jurisprudence de la Cour en matière de diffamation (couplée à une sensibilisation des juges et des procureurs) ; introduire des mesures visant à sanctionner les abus et à inverser les coûts des procédures ; et apporter un soutien pratique aux personnes poursuivies.

#### 4. Conclusions et prochaines étapes

Les travaux récents du Conseil de l'Europe montrent des évolutions inquiétantes dans les trois domaines sur lesquels ce rapport met l'accent, et montrent qu'il est nécessaire de faire des efforts supplémentaires pour respecter les obligations que les Etats membres ont contractées dans le domaine de la liberté d'expression et des médias.

La Cour et plusieurs autres organes et institutions de notre Organisation ont fourni des orientations essentielles sur la meilleure façon de remplir les obligations des Etats membres dans ce contexte : les normes pertinentes, en particulier celles qui découlent de la Convention et des arrêts de la Cour, doivent être mises en œuvre et les Etats sont encouragés à faire pleinement usage de l'assistance offerte par le Conseil de l'Europe.

Il reste également essentiel que des mesures de protection ou de réparation appropriées soient adoptées par les Etats concernés en réaction aux alertes postées sur la Plateforme. À cet effet, les États membres devraient examiner attentivement les alertes accessibles en Annexe I, y répondre rapidement et fournir des informations substantielles sur toute suite spécifique donnée.

Tel qu'énoncé dans le Cadre stratégique du Conseil de l'Europe et les décisions y relatives du Comité des Ministres, le renforcement des relations et synergies avec d'autres organisations internationales est essentiel pour créer un impact, en particulier en ce qui concerne nos partenaires principaux : l'Union européenne, l'ONU et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Plus particulièrement et tel que le Comité des Ministres en a pris note avec satisfaction<sup>53</sup>, le Conseil de l'Europe et l'UE ont renforcé leur coopération et cette dernière a gagné en intensité et s'est étendue, notamment sur la question de la liberté des médias. La poursuite de cette coopération est importante<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> [Résolution 2317 \(2020\)](#) « Menaces pour la liberté des médias et la sécurité des journalistes en Europe ».

<sup>51</sup> Dans sa [Résolution 1577\(2007\)](#) « Vers une dépenalisation de la diffamation », l'APCE avait déjà appelé les Etats membres à abolir les peines d'emprisonnement pour diffamation, à garantir qu'il n'y ait pas de détournement des poursuites pénales pour diffamation, à définir plus précisément la diffamation dans leur législation afin d'éviter une application arbitraire et de garantir que le droit civil assure une protection efficace de la dignité des personnes, et à supprimer de leur législation sur la diffamation toute protection accrue des personnalités publiques, conformément à la jurisprudence de la Cour.

<sup>52</sup> Commissaire aux droits de l'homme : « [Il est temps d'agir contre les « SLAPP »](#) », Commentaire sur les droits de l'homme (27 octobre 2020).

<sup>53</sup> [CM/Del/Dec\(2021\)131/4](#).

<sup>54</sup> Notamment dans la perspective du futur texte législatif de l'UE sur la liberté des médias (« EU Media Freedom Act »), qui doit être présenté par la Commission européenne en 2022, et de la recommandation annoncée visant à protéger les journalistes et les défenseurs des droits contre les procès abusifs / les poursuites stratégiques contre la participation mobilisation publique. Il est aussi rappelé que le 16 septembre 2021, la Commission de l'UE a publié une recommandation sur la protection, la sécurité et la responsabilisation des journalistes et autres professionnels des médias dans l'UE qui non seulement fait référence à la Cour européenne des droits de l'homme et à sa jurisprudence, mais s'appuie aussi largement sur la recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes de 2016 (CM/Rec(2016)4) et vise explicitement à soutenir ses normes et leur mise en œuvre effective.

La Conférence des ministres responsables des médias et de la société de l'information, qui s'est tenue les 10 et 11 juin (Chypre/online), a constitué une étape importante et a fourni de solides orientations sur la manière de donner suite aux décisions pertinentes adoptées lors de la 131<sup>e</sup> session du Comité des ministres (Hambourg, 21 mai 2021) et, en particulier, sur la mise en œuvre des priorités stratégiques clés pertinentes telles qu'identifiées dans le cadre stratégique du Conseil de l'Europe ; il convient d'en tirer le meilleur parti.

Enfin et de façon significative, les parties pertinentes du projet de programme et de budget 2022-2025 (qui sera examiné lors de la 1418<sup>e</sup> réunion (budgétaire) des Délégués des Ministres, 23-24 novembre 2021) ainsi que le projet de mandat du CDMSI et de ses comités d'experts pour 2022-2025 ont été préparés en tenant pleinement compte des documents adoptés lors de la Conférence ministérielle de Chypre, y compris sur les questions couvertes par le présent rapport. Les priorités proposées pour les quatre prochaines années comprennent la mise en œuvre de la recommandation CM/Rec(2016)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias et traitent également, entre autres, de la protection des journalistes pendant les manifestations et des poursuites abusives visant à faire taire les voix critiques, notamment par la préparation d'un projet de recommandation sur les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique – « SLAPP ».

## **Annexe I : Alertes sur la Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 30 septembre 2021**

Liste publiée sur le site de la Plateforme

## **Annexe II : Autres développements récents dans le domaine de la liberté d'expression et d'information au Conseil de l'Europe**

- Après l'entrée en vigueur de la Convention de Tromsø sur l'accès aux documents publics le 1<sup>er</sup> décembre 2020 dans 10 États membres, neuf autres l'ont déjà signée<sup>55</sup>. Les États parties peuvent contribuer à un stade précoce à la mise en forme de ce droit fondamental et à l'élaboration de normes permettant de l'équilibrer avec d'autres droits. En mettant en œuvre cette Convention, les États peuvent contribuer à un fonctionnement transparent et responsable de leurs systèmes démocratiques.
- Dans leur rapport annuel 2021<sup>56</sup>, les 14 organisations partenaires de la Plateforme ont mis en évidence les principaux domaines du droit, des politiques et des pratiques dans lesquels, sur la base des alertes postées sur la Plateforme, elles considèrent qu'il est urgent d'agir. Elles reconnaissent également l'adoption de bonnes pratiques et de réformes constructives par les États membres qui favorisent une protection et une réparation efficaces des violations de la liberté d'expression et des droits connexes protégés par la Convention. Les organisations partenaires ont formulé des recommandations concrètes qui, selon elles, doivent être prises par les États membres afin de respecter leurs obligations.
- Le 18 octobre, le Conseil de l'Europe, en collaboration avec la Fondation René Cassin et les Missions du Japon et des États-Unis, a organisé un Symposium sur les droits de l'homme dans la sphère numérique. Avec des représentants gouvernementaux, des juges de la Cour, des experts scientifiques, des ONG et des entreprises ont discuté de la manière de protéger les droits de l'homme face aux nouveaux développements technologiques, sociaux, économiques et politiques liés au cyberspace (naviguer sur la frontière entre la limitation de la liberté d'expression et la modération des contenus préjudiciables ; les droits de l'homme dans le domaine de l'intelligence artificielle ; et la protection adéquate contre les activités illégales basées sur le cyberspace).

---

<sup>55</sup> Bosnie-Herzégovine, Estonie, Finlande, Hongrie, Lituanie, Monténégro, Norvège, Moldavie, Suède et Ukraine.

<sup>56</sup> Organisations partenaires de la Plateforme pour la sécurité des journalistes : "Wanted ! Une action réelle pour la liberté des médias en Europe" [Rapport annuel 2021](#), Strasbourg, 2021.