

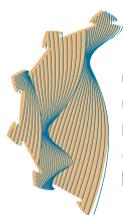


AGIR POUR PROTÉGER LES JOURNALISTES ET AUTRES ACTEURS DES MÉDIAS



Peter Noorlander

Intelligence artificielle - Une politique intelligente
Défis et perspectives pour les médias et la démocratie
Document de référence, Conférence ministérielle, Chypre 2020



COUNCIL OF EUROPE
Conference of Ministers
responsible for Media
& Information Society
NICOSIA 2020

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

AGIR POUR PROTEGER LES JOURNALISTES ET AUTRES ACTEURS DES MEDIAS

Intelligence artificielle - Une politique intelligente
Défis et perspectives pour les médias et la démocratie
Document de référence, Conférence ministérielle,
Chypre 2020

Auteur:
Peter Noorlander

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité de (des) (l')auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou d'une partie de ce document doit être adressée à la Direction de la communication (F-67075 Strasbourg 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.

Couverture et mise en page :
Service de la production des documents et des publications (SPDP), Conseil de l'Europe
Photos: Shutterstock.

Cette publication n'a pas fait l'objet d'une relecture typographique et grammaticale de l'Unité éditoriale du SPDP.

© Conseil de l'Europe, avril 2020
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe.

Table des matières

RÉSUMÉ GÉNÉRAL	5
DÉCLIN DE LA PROTECTION DES JOURNALISTES ET AUTRES ACTEURS DES MÉDIAS	6
ÉLABORATION DE NORMES INTERNATIONALES	8
Autres indications et recommandations internationales	9
NÉCESSITÉ URGENTE DE MISE EN ŒUVRE	9
Caractéristiques essentielles d'un plan d'action national	10
Détermination des points d'action	12
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	23

RÉSUMÉ GÉNÉRAL

La violence à l'égard des journalistes est en hausse dans tous les États membres du Conseil de l'Europe. Les agressions sont de plus en plus graves et peuvent prendre la forme d'homicides, d'attentats à la voiture piégée ainsi que toute autre forme de violence et de menace physiques. Les journalistes travaillent dans un climat de plus en plus hostile, dans lequel ils font l'objet de menaces de la part de responsables politiques et le dénigrement de leur travail se généralise. Trop souvent, ces agressions ne font pas l'objet d'enquêtes suffisamment approfondies et un pourcentage élevé de ces faits reste impuni. L'impunité règne et la justice n'est pas rendue. Les journalistes doutent que les agressions ou menaces dont ils sont victimes fassent l'objet d'enquêtes et, la plupart du temps, ne les signalent pas, ce qui a un impact considérable sur eux. Nombre d'entre eux ne signalent plus les agressions et, au contraire, s'autocensurent et répugnent à s'attaquer à des sujets susceptibles de porter à controverse. Les quelques journalistes courageux qui continuent à faire des reportages sur des sujets controversés – la corruption, les liens entre le crime organisé, les milieux d'affaires et la politique, voire de « simples » analyses politiques critiques – craignent pour leur sécurité et celle de leur famille.

Cette situation menace à terme la démocratie et bafoue les normes internationales en matière de liberté d'expression et de sécurité des journalistes adoptées par les États membres sous les auspices du Conseil de l'Europe. Les États membres se sont engagés à créer un environnement favorable à la liberté d'expression. Pour autant, sur le terrain les journalistes sont en proie à l'augmentation de la violence, des menaces, du dénigrement, des arrestations et des détentions arbitraires. Un nombre anormalement élevé de journalistes a subi ce genre d'atteintes, certains ont même été assassinés. Cela n'est pas acceptable.

Le moment est venu de prendre des mesures efficaces. L'urgence de la situation impose un engagement urgent des États membres au niveau politique. Des plans d'action nationaux visant spécifiquement la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias doivent être établis et mis en œuvre, sur le fondement de la Recommandation CM/Rec2016(4) du Conseil de l'Europe. L'établissement et la mise en œuvre de tels plans ont déjà commencé dans certains pays, notamment en Suède et aux Pays-Bas. Il est donc possible de tirer des leçons de ces expériences ainsi que de celles engagées dans d'autres pays du monde où la violence contre les journalistes s'est révélée endémique.

Il est essentiel, tout d'abord, que les responsables politiques et les personnalités publiques reconnaissent explicitement que toute violence à l'égard des journalistes représente une menace pour la démocratie. Ils doivent condamner sans équivoque les agressions violentes et arrêter de dénigrer les médias. Un message positif selon lequel la liberté d'expression est primordiale pour la démocratie doit venir d'en haut.

Pour être efficaces, les plans d'action nationaux devraient reposer sur une analyse éclairée et correctement étayée de la situation dans le pays, assortie d'une analyse claire des spécificités selon les sexes. Ils doivent bénéficier d'un fort soutien politique et opérationnel, d'une coordination interinstitutionnelle et d'une participation effective de la société civile dès l'étape de planification. Un programme complet et efficace d'activités doit être établi pour chacun de ces plans de sorte à déterminer des pratiques et à recueillir des données avec le temps. Un budget suffisant doit également leur être alloué. Les plans d'action pour la sécurité des journalistes devraient être coordonnés avec des plans d'action et activités déjà menés dans toute l'Europe dans d'autres domaines, notamment les plans pour la protection des défenseurs des droits de l'homme ou pour l'égalité de genre.

À des fins de mise au point d'un futur plan d'action national, il est possible de s'inspirer de la Recommandation CM/Rec2016(4) du Conseil de l'Europe, qui donne des conseils sur la manière de promouvoir la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias au moyen d'une approche en quatre volets recouvrant la prévention, la protection, les poursuites et la promotion. Il est également possible de s'inspirer des bonnes pratiques constatées dans les États membres du Conseil de l'Europe et dans d'autres ressorts.

Dans le cadre du pilier consacré à la « prévention », les États devraient vérifier s'ils disposent d'un cadre juridique complet protégeant le droit à la vie, la liberté d'expression et les droits associés et si celui-ci s'avère solide et efficace dans la pratique. Dans le cas contraire, il est indispensable de réformer les lois et de les appliquer. L'Islande offre un bon exemple de la manière de procéder à cet égard, elle s'est en effet lancée dans la révision complète d'un ensemble de lois portant sur la liberté d'expression.

Dans le cadre du pilier consacré à la « protection », les États membres sont tenus de garantir une mise en œuvre effective de la loi, d'offrir une protection policière en cas de besoin et, s'il y a lieu, de mettre en place des dispositifs de protection. Il conviendrait également d'établir des dispositifs d'alerte précoce et d'intervention rapide, tels que les permanences téléphoniques ainsi que des dispositifs sensibles au genre aux fins d'une évacuation volontaire vers un endroit sûr. Il est indispensable que les responsables politiques condamnent toutes violences et menaces lorsqu'elles surviennent et qu'il existe un véritable partenariat avec la société civile. Les États membres du Conseil de l'Europe devraient tirer les leçons des dispositifs de protection mis en place dans des pays tels que le Mexique et la Colombie, des plans et dispositifs nationaux qui sont en cours d'élaboration en Europe, notamment en Suède et aux Pays-Bas, ainsi que du programme italien de protection des individus menacés par le crime organisé. Ces actions devraient être coordonnées avec des plans visant à lutter contre la violence à l'égard des femmes et à protéger les défenseurs des droits de l'homme.

Le pilier consacré aux « poursuites » requiert la fin de l'impunité: tous les crimes contre des journalistes doivent faire l'objet d'une enquête effective et approfondie et leurs auteurs doivent être traduits en justice. La création de services de police et de poursuites spécialisés est très efficace, grâce à des protocoles spéciaux qui donnent des conseils concernant l'enquête et les poursuites en matière de crimes commis à l'égard de journalistes et autres acteurs des médias et qui reconnaissent les liens entre de telles violences et leur travail. Les agressions en ligne doivent être poursuivies aussi minutieusement que celles survenant dans le monde physique, hors ligne. La formation effective des forces de l'ordre, du pouvoir judiciaire et d'autres responsables publics est un élément clé et, dans les pays où l'impunité est ancrée de longue date, des commissions d'enquête spéciales peuvent s'avérer extrêmement efficaces, comme ce fut le cas en Serbie.

Le pilier consacré à la « promotion » recommande que les États membres s'impliquent dans des campagnes informatives, éducatives et de sensibilisation sur l'importance de la sécurité des journalistes et qu'ils établissent des partenariats avec la société civile en vue de promouvoir cette dernière. Les États membres devraient s'attacher à traduire la Recommandation CM/Rec2016(4) dans les langues nationales et minoritaires et à inclure des supports pédagogiques portant sur la sécurité des journalistes, y compris les aspects spécifiques aux questions de genre, dans les programmes de formations des écoles de journalisme ainsi que dans le cadre d'actions d'éducation aux médias et à l'information.

Il convient de suivre et d'évaluer régulièrement les progrès réalisés et, en tant que de besoin, d'ajuster les plans et les budgets afin qu'ils restent réalistes et adaptés à leurs objectifs.

DÉCLIN DE LA PROTECTION DES JOURNALISTES ET AUTRES ACTEURS DES MÉDIAS

La dernière décennie a vu un déclin extrêmement inquiétant de la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias. Depuis 2015, 24 journalistes ont été tués et 17 de ces homicides n'ont toujours pas été résolus. Par ailleurs, des centaines de journalistes dans tous les États membres du Conseil de l'Europe ont subi des agressions violentes; il n'existe guère aucun État membre du Conseil de l'Europe dans lequel il n'y a eu aucune menace ni agression¹.

Les agressions recensées allaient d'attentats à la voiture piégée à des attaques aux cocktails Molotov, en passant par des passages à tabac et des empoisonnements. Elles sont survenues dans un climat politique où les responsables au plus haut niveau profèrent d'après attaques verbales à l'égard des médias. Les agressions sont de plus en plus nombreuses, de plus en plus graves et surviennent dans un plus grand nombre de pays que par le passé. La violence à l'égard des journalistes est endémique et les ennemis de la liberté des médias agissent littéralement en toute impunité; les meurtres odieux de Daphne Caruana Galizia à Malte et de Ján Kuciak en Slovaquie témoignent de la nécessité d'agir d'urgence.

À la fin de l'année 2018, la plateforme pour la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, mise au point dans le dessein de consigner des informations sur les menaces graves pesant sur la liberté des médias et la sécurité des journalistes dans les États membres du Conseil de l'Europe, a enregistré un total de 509 alertes, constatant une augmentation annuelle constante, sauf en 2017. Presque la moitié de ces alertes relèvent de la « catégorie 1 » qui couvre les atteintes à la liberté des médias les plus graves et les plus

1. Statistiques reprises de la plateforme pour la protection du journalisme et la sécurité des journalistes du Conseil de l'Europe, disponible à l'adresse suivante : <https://www.coe.int/fr/web/media-freedom/the-platform>.

préjudiciables, telles que l'homicide, les menaces directes pour la vie et les agressions physiques. La majorité de ces menaces provenaient de l'État; les agressions physiques et les détentions représentant presque la moitié des alertes. Depuis 2015, seuls 11 % des alertes ont été résolues, un chiffre qui s'effondre à 1,82 % pour les alertes enregistrées en 2018².

Les entretiens avec les journalistes viennent confirmer ces statistiques. En 2017, une étude au cours de laquelle 940 journalistes de tous les États membres du Conseil de l'Europe ont été interrogés a relevé qu'un taux vertigineux de 40 % d'entre eux avait fait l'objet de campagnes de diffamation et de calomnie, de menaces, d'intimidations, d'agressions, de vols ou de destructions de biens³. Les femmes journalistes subissent du harcèlement et des violences sexuelles; les hommes journalistes risquent plutôt de subir des menaces d'agression ou des tentatives d'intimidation de la part de la police⁴. Malgré ce taux relativement élevé d'agressions, 35 % des répondants estimaient ne pas être en mesure de les signaler, soit par peur ou méfiance, soit parce qu'ils ne savaient pas comment s'y prendre. Quant à ceux qui ont porté plainte, 23 % d'entre eux n'étaient pas satisfaits du résultat. En conséquence, de nombreux journalistes s'autocensurent, voire abandonnent purement et simplement les sujets sensibles et critiques, au détriment évident du droit du public à être informé⁵.

D'autres organisations intergouvernementales et ONG qui assurent le suivi de la liberté de la presse font état de tendances similaires. En novembre 2018, lors du lancement du rapport intitulé «*Demonising the media: Threats to journalists in Europe*», le Directeur du bureau du représentant de l'OSCE pour la liberté des médias a affirmé qu'«*aujourd'hui, le journalisme est devenu l'une des professions les plus dangereuses du monde*»⁶. Ce rapport⁷, dans le cadre duquel l'Index on Censorship a enquêté sur plus de 3 000 atteintes à la liberté des médias survenues entre 2014 et 2018, met en exergue, comme thèmes fondamentaux, l'utilisation abusive des lois en matière de sécurité nationale à l'égard des reportages politiques; des interférences politiques directes et indirectes; du harcèlement en ligne; le fait de s'en prendre aux médias lors des manifestations et les menaces pesant sur les médias publics.

Le dernier rapport mondial de l'Unesco consacré à la Liberté d'expression et de Développement des médias fait état, pour la période 2012-2017, d'une augmentation du nombre de pays dans lesquels la sécurité des journalistes est considérablement menacée⁸. Il précise qu'en Europe centrale et orientale, le nombre total d'homicides n'a diminué que très légèrement par rapport à la période précédente; que le niveau d'impunité des violences a augmenté; que les femmes journalistes subissent de graves attaques en ligne; et que le nombre de journalistes emprisonnés (la plupart du temps à titre de représailles) demeure considérablement élevé⁹. En Europe occidentale, l'Unesco constate un net recul de la sécurité des journalistes et un nombre beaucoup plus important de journalistes assassinés: «*[d]ans les pays traditionnellement attachés à la liberté de la presse, les journalistes sont harcelés, arrêtés, passés à tabac, contraints et interrogés par les autorités [...]. Les responsables politiques agressent verbalement la presse, encourageant parfois les agressions [...]. [L]es journalistes, en particulier les femmes, subissent de graves attaques de trolls et autres auteurs de cyberattaques.*»¹⁰

D'autres organisations de défense de la liberté des médias dressent le même bilan: ARTICLE 19 précise que «*la liberté d'expression se trouve à son niveau le plus bas depuis 10 ans*»¹¹; l'Institut de Presse International a déclaré que 2018 avait été «*Une année sombre pour la liberté de la presse*»¹²; et le Comité de protection des

2. Chiffres arrêtés au 31 décembre 2018.

3. 'Journalists under Pressure', M. Clark, A. Grech, Conseil de l'Europe, mars 2017.

4. Faits relatés par 69 % et 53 % des journalistes constituant l'échantillon respectivement.

5. Aux pages 15 et 16.

6. Mapping Media Freedom: "Journalism has become one of the most dangerous professions in the world", <https://www.indexoncensorship.org/2018/11/mapping-media-freedom-journalism-dangerous-profession/>.

7. *Demonising the media: Threats to journalists in Europe*, Index on Censorship, Rapport spécial de novembre 2018: <https://mappingmediafreedom.org/index.php/demonising-media-threats-journalists-europe/>.

8. Tendances en matière de liberté d'expression et de développement des médias: rapport mondial 2017/2018, Unesco 2017, Doc. CI-2017/WS/10 REV: <https://fr.unesco.org/world-media-trends-2017>.

9. World trends in freedom of expression and media development: regional overview of Central and Eastern Europe 2017/2018, Unesco 2018: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265969>.

10. World trends in freedom of expression and media development: regional overview of Western Europe and North America 2017/2018, Unesco 2018: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265967>.

11. Voir <https://www.article19.org/xpa-18/>.

12. Voir <https://ipi.media/2018-a-dark-year-for-press-freedom/>.

journalistes indique que le nombre de journalistes en prison du fait de leur travail a doublé au cours des dix dernières années¹³.

Le Rapport annuel de 2017 sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe¹⁴ relève que la situation en matière de protection des journalistes se dégrade dans 17 États membres et s'avère « totalement insatisfaisante » dans trois autres États membres. Le Rapport enjoint aux États de créer un environnement plus favorable à la sécurité des journalistes et de donner suite aux alertes enregistrées sur la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes.

ÉLABORATION DE NORMES INTERNATIONALES

La communauté internationale reconnaît depuis longtemps le rôle important joué par les journalistes et autres acteurs des médias dans la société et admet que la sécurité des journalistes est fondamentale pour la sauvegarde de la démocratie. En Europe, le respect de la liberté des médias est ancré dans l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, ratifiée par tous les États membres du Conseil de l'Europe¹⁵.

Au fil de nombreuses années, la Cour européenne des droits de l'homme, au moyen de ses arrêts, le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont interprété cette disposition phare.

La Cour a précisé que l'article 10 implique non seulement que les États s'abstiennent de toute ingérence inutile à l'égard de la liberté d'expression, mais les oblige également à créer un environnement favorable à la pleine participation de tous au débat public, sans crainte¹⁶. Par ailleurs, en vue de protéger le droit à la vie, les États sont tenus de mettre en place une législation pénale concrète dissuadant de commettre des infractions, s'appuyant sur un dispositif d'application de la loi efficace et de prendre préventivement des mesures d'ordre pratique pour protéger les individus dont la vie est menacée¹⁷. La Cour a insisté sur le fait que les États doivent protéger les journalistes et créer un environnement favorable au débat public, même lorsque les opinions exprimées par les journalistes vont à l'encontre de celles défendues par les autorités ou par une partie importante de l'opinion publique, voire lorsqu'elles sont irritantes ou choquantes¹⁸.

Les organes politiques du Conseil de l'Europe ont donné des indications sur la manière de mettre en œuvre ces principes énoncés par la Cour. L'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres ont émis un grand nombre de déclarations, recommandations et résolutions portant sur des questions telles que l'élimination de l'impunité pour les violations graves des droits de l'homme; la protection des journalistes en situation de conflit et de tension; la liberté d'expression et d'information dans les médias dans le contexte de la lutte contre le terrorisme; l'indépendance du service public de radiodiffusion; la protection et la promotion du journalisme d'investigation; le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété; la protection des sources et des lanceurs d'alertes; l'accès à l'information; l'égalité de genre dans les médias; et la couverture médiatique des campagnes électorales, pour ne citer que quelques exemples¹⁹.

La Recommandation CM/Rec(2016)4 contient des orientations particulièrement détaillées sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias²⁰. Cette protection concerne toute personne ou entité qui contribue au débat public, notamment les journalistes ainsi que les ONG, les lanceurs d'alertes, les universitaires, les groupes de campagnes et autres. Elle exige des États qu'ils créent un « environnement favorable » à l'exercice du droit à la liberté d'expression et les conditions dans lesquelles un débat

13. Voir <https://cpj.org/data/>.

14. Rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, 2018.

15. Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 4 novembre 1950.

16. Voir, en particulier, l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Dink c. Turquie*, 14 septembre 2010, 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 et 7124/09; *Özgür Gündem c. Turquie*, 16 mars 2000, 23144/93, par. 42 à 46.

17. *Gongadze c. Ukraine*, 8 novembre 2005, 34056/02, par. 164.

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

19. Respectivement, Lignes directrices pour éliminer l'impunité pour les violations graves des droits de l'homme (30 mars 2011); Rec(1996)4; Déclaration sur la liberté d'expression et d'information dans les médias dans le contexte de la lutte contre le terrorisme; Rec(1996)10; Déclaration sur la protection et la promotion du journalisme d'investigation; Rec(2018)1; Rec(2000)7; Rec(2014)7; Rec(2002)2; Rec(2013)1 et Rec(2007)15.

20. Recommandation CM/Rec(2016)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, 13 avril 2016.

public vigoureux peut s'épanouir²¹. La Recommandation se fonde sur quatre piliers que l'on peut résumer comme suit :

- ▶ Un pilier consacré à la « prévention » exige des États membres qu'ils mettent en place un cadre législatif complet protégeant le droit à la vie, la liberté d'expression et les droits associés. Pour s'assurer que les garanties et le dispositif de mise en œuvre sont solides et effectifs dans la pratique, il conviendrait de procéder à un examen régulier.
- ▶ Un pilier consacré à la « protection » requiert l'existence de dispositifs effectifs d'application des lois, de recours et de protection pour les victimes. Cela implique une protection policière, des dispositifs d'évacuation, de réponse rapide tels que des permanences téléphoniques, ainsi que des formes injonctives et préventives de protection temporaire. Ces mesures de protection devraient être adaptées aux risques spécifiques auxquels les femmes journalistes sont exposées. Les responsables politiques et les personnalités publiques ne doivent pas dénigrer les journalistes ; ils doivent au contraire condamner sans équivoque toute attaque contre les médias. Les journalistes en détention devraient bénéficier de leurs droits procéduraux et les lois ne devraient pas leur être appliquées de manière arbitraire ou discriminatoire. Un dialogue multipartite est encouragé et les droits des journalistes qui couvrent des manifestations devraient être pleinement respectés.
- ▶ Un pilier consacré aux « poursuites » exige que les homicides, agressions et violences fassent l'objet d'enquêtes rapides, efficaces et impartiales et qu'ils soient soumis au contrôle public. La prévention de l'impunité devrait constituer un principe fondamental. Une aggravation de la peine devrait être prévue pour les responsables publics qui entravent les enquêtes. La coopération transfrontière devrait être renforcée et les États devraient défendre la sécurité des journalistes dans les forums internationaux pertinents.
- ▶ Un pilier consacré à la « promotion » recommande aux États de s'investir dans des stratégies d'information et de sensibilisation et d'établir de véritables partenariats avec la société civile et les médias. Les principes de la transparence de la justice et du gouvernement devraient être mis en pratique.

AUTRES INDICATIONS ET RECOMMANDATIONS INTERNATIONALES

Un appel similaire à l'action concernant la protection de la sécurité des journalistes a été émis sous les auspices de l'ONU. Le Plan d'action des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité de 2012 énonce des principes en matière de coopération et des actions concrètes pour la sécurité des journalistes et incite les États à mettre en place des mécanismes de prévention et de répression des agressions visant les journalistes²². Ce Plan d'action a été mis en œuvre au moyen de programmes pilotes (aucun en Europe). Il s'est avéré essentiel d'établir des partenariats avec la société civile au moyen d'associations et de dispositifs nationaux qui ont permis une meilleure appropriation, un renforcement des compétences et une pérennité au niveau local. Tout cela offre d'importantes opportunités d'études pour la mise en œuvre de plans d'action concernant la sécurité des journalistes ailleurs, notamment en Europe.

Le Plan d'action de l'ONU de 2012 a donné une nouvelle impulsion à l'élaboration de normes. En particulier, la Résolution 39/6 du Conseil des droits de l'homme de l'ONU appelle les États à diligenter des enquêtes impartiales et efficaces pour chaque menace proférée ou agression perpétrée contre des journalistes ; exhorte les responsables politiques et les personnalités publiques à s'abstenir de dénigrer, d'intimider ou de menacer les médias ; et appelle à la mise en place de mesures visant à prévenir les actes de violence, les intimidations, les menaces et les agressions visant les journalistes et autres professionnels des médias²³.

NÉCESSITÉ URGENTE DE MISE EN ŒUVRE

Le manque de cohérence entre l'action exigée par les normes internationales susvisées et la réalité du terrain est alarmant. Les États membres du Conseil de l'Europe se sont engagés à créer un environnement favorable aux journalistes. Pour autant, sur le terrain ces derniers sont en proie à l'augmentation de la violence, des

21. Recommandation CM/Rec(2016)4, Annexe II, Principes, par. 13.

22. Plan d'action de l'ONU sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité, 2012 : <https://en.unesco.org/un-plan-action-safety-journalists>

23. La Sécurité des journalistes, 27 septembre 2018. Parmi les précédentes Résolutions sur cette question, l'on compte la Résolution 33/2 du Conseil des droits de l'homme et la Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU consacrée à « La sécurité des journalistes et la question de l'impunité ».

menaces, du dénigrement, des arrestations et des détentions arbitraires. Un nombre anormalement élevé de journalistes a subi ce genre d'atteintes et, de plus en plus souvent, certains sont même assassinés. Cela ne peut plus durer.

Cette situation est tout simplement inacceptable. Les enjeux de l'inaction sont extrêmement graves, à la fois en termes humains – il s'agit même d'une question de vie ou de mort – et démocratiques, dans la mesure où les voix qui permettent aux citoyens de se forger une opinion et qui veillent à ce que les responsables politiques rendent des comptes sont réduites au silence. L'urgence de la situation impose un engagement urgent des États membres au niveau politique et justifie une réaction spécifique sous la forme d'un plan d'action national consacré à la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias, sur le fondement de la Recommandation du Conseil de l'Europe CM/Rec2016(4). Un plan d'action national enverra, d'une part, un message fort indiquant qu'il est politiquement urgent d'assurer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias et, d'autre part, établira une base solide permettant de mettre en œuvre, de manière coordonnée et complète, les mesures nécessaires à cet égard. En cas d'inaction continue des États membres, les innombrables arrêts et recommandations internationaux consacrés à la liberté d'expression et à la sécurité des journalistes susvisés resteraient lettre morte; ce n'est plus une option.

CARACTÉRISTIQUES ESSENTIELLES D'UN PLAN D'ACTION NATIONAL

Pour être efficace, tout plan d'action national doit²⁴:

- ▶ 1. reposer sur une analyse éclairée et correctement étayée de la situation dans le pays en matière de sécurité des journalistes, assortie d'une analyse claire des spécificités selon les sexes;
- ▶ 2. bénéficier d'un fort soutien politique et opérationnel et d'une coordination interinstitutionnelle;
- ▶ 3. bénéficier d'un partenariat solide avec la société civile;
- ▶ 4. disposer d'un programme d'activités complet et efficace permettant, au fil du temps, de fixer des pratiques et de recueillir des données;
- ▶ 5. bénéficier de ressources budgétaires suffisantes;
- ▶ 6. être coordonné avec des plans d'action et des activités menés dans d'autres domaines, notamment les plans pour la protection des défenseurs des droits de l'homme ou pour l'égalité de genre.

Une considération primordiale est que les responsables politiques et les personnalités publiques devraient explicitement reconnaître que toute violence à l'égard des journalistes représente une menace pour la démocratie, condamner sans équivoque les agressions violentes lorsqu'elles surviennent et arrêter de dénigrer les médias. Un message positif doit venir d'en haut, selon lequel la liberté d'expression est fondamentale dans une société démocratique – même lorsque les responsables politiques ne sont pas d'accord avec les propos énoncés ou qu'ils font l'objet de critiques.

Analyse éclairée, notamment analyse des spécificités selon les sexes

Les plans d'action nationaux doivent reposer sur une analyse spécifique de la situation et des besoins des journalistes dans un pays donné. Dans certains pays, la préoccupation fondamentale peut porter sur l'emprisonnement des journalistes, dans d'autres, la violence ou le traitement des journalistes qui couvrent des manifestations peuvent représenter des préoccupations plus importantes. Cette analyse devrait porter sur la situation professionnelle des journalistes; le cadre législatif applicable en matière de sécurité des intéressés²⁵; et l'efficacité des mesures pertinentes déjà en vigueur. Une université ou toute autre institution d'apprentissage pourrait être désignée aux fins de cette analyse. En Suède, par exemple, l'université Linnæus a été chargée de mener ces travaux et d'établir un centre de connaissances sous-tendant le Plan d'action national de la Suède intitulé « Défendre la liberté d'expression – mesures de protection des journalistes, des élus et des artistes contre les menaces et la haine »²⁶.

L'analyse doit s'intéresser à la dimension de genre. Les femmes journalistes sont en proie à des risques spécifiques liés à leur qualité de femme: menaces, agressions et violences sexuelles ou agressions sexuelles

24. Voir, de manière générale, le site Web et le Manuel du Conseil de l'Europe sur la Méthodologie de gestion de projet sur une approche de la gestion de projets fondée sur les droits de l'homme: <https://www.coe.int/fr/web/project-management-methodology>. Pour des indications semblables sur l'approche des plans d'action fondée sur les droits de l'homme, les États membres devraient également consulter le Manuel de l'ONU sur les plans nationaux de lutte contre la violence à l'égard des femmes, 2012: <http://tiny.cc/vaw>.

25. Recommandation, Annexe I – Lignes directrices, par. 3

26. Voir <https://www.government.se/information-material/2018/05/action-plan-defending-free-speech/>.

en détention. Ces risques sont souvent amplifiés par les barrières sociales, les contraintes et un manque de reconnaissance de la gravité des problèmes. La prise en compte des risques spécifiques auxquels les femmes sont exposées devrait donc occuper une place prépondérante dans tout mesure ou programme de protection des journalistes²⁷. Ces mesures ou programmes devraient être coordonnés avec tout plan d'action national existant en matière d'égalité de genre, ainsi qu'avec la Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023²⁸. Le Plan d'action suédois de 2018 pour la liberté d'expression, qui fait partie intégrante de la stratégie nationale en matière de genre intitulée « Power, goals and agency – a feminist policy for a gender-equal future », est un bon exemple de la manière d'y parvenir²⁹.

Direction et coordination interinstitutionnelle

Il est nécessaire que les responsables politiques donnent au plan d'action national de l'autorité et de l'importance, de manière à ce qu'il soit considéré avec sérieux, et qu'il soit cohérent avec d'autres politiques, plans et législations nationaux. Les responsables politiques doivent insister sur l'importance de la liberté d'expression en démocratie et condamner sans équivoque toute agression perpétrée ou menace proférée à l'égard de journalistes et d'autres acteurs des médias lorsqu'elles surviennent³⁰.

Une direction opérationnelle est nécessaire pour garantir la mise en œuvre du plan d'action national. Il conviendrait de déterminer clairement qui en est responsable au niveau global et quelles agences ou entités sont chargées de mener à bien des points d'action spécifiques. Au moment de répartir les responsabilités, toute lacune en moyens ou en ressources budgétaires (sur ce point, voir plus bas) ressortira clairement. Il pourrait être intéressant d'envisager de créer de nouvelles équipes opérationnelles ou de désigner des entités spécifiques dont les missions pourraient être d'enquêter sur les crimes commis à l'égard de journalistes.

Partenariat avec la société civile

Un plan d'action national ne sera efficace qu'à condition qu'il bénéficie d'une participation claire de la société civile et d'un partenariat avec celle-ci. C'est d'autant plus important lorsque la confiance entre le gouvernement et les journalistes est érodée ou sous pression. Cela implique la mise en pratique des principes de transparence du gouvernement et de la justice³¹. Il conviendrait d'impliquer, dès l'étape de la planification, des parties prenantes, notamment des associations professionnelles de journalistes et autres acteurs des médias, afin d'assurer une forte adhésion et une confiance dans le plan d'action national, tout comme dans les efforts ultérieurs de publicité et de sensibilisation concernant des questions et des normes pertinentes. Il conviendrait d'envisager de financer des organisations de la société civile afin qu'elles mènent à bien ou s'impliquent dans des parties du plan d'action où la confiance est cruciale, en particulier des points tels que la création d'une permanence téléphonique 24h/24.

Programme d'activités complet et efficace

Il conviendrait de mettre au point un programme complet d'activités visant à s'atteler à la situation nationale, comprenant des points d'action spécifiques et donnant la priorité aux domaines les plus urgents. La mise en œuvre de certains points d'action peut s'échelonner dans le temps selon les priorités nationales ou lorsqu'il convient, en toute logique, de s'atteler à certains points avant de pouvoir en mettre d'autres en œuvre. Il devrait y avoir une description claire de la mise en œuvre du plan d'action national, notamment une articulation des objectifs concrets, des actions et des délais. Les objectifs et les actions devraient être adaptés au cadre juridique / à la culture spécifique du pays donné.

Il importe que les points d'action individuels soient spécifiques, mesurables, atteignables, pertinents et limités dans le temps (Specific, Measurable, Attainable, Relevant, and Time-bound (S.M.A.R.T.)). L'on peut citer, comme exemple de point d'action SMART, la création d'une permanence téléphonique 24h/24 : il s'agit d'un objectif tant spécifique que mesurable ; atteignable à condition que des fonds suffisants lui soient alloués ; pertinent s'il répond à un besoin mis en avant par les journalistes ; et limité dans le temps si une échéance a été fixée pour sa mise en service. Un exemple de point d'action qui n'est pas SMART serait de « mettre un terme à la violence à l'égard des journalistes ». S'il s'agit d'un objectif pertinent (si la violence est un problème),

27. Recommandation, Annexe II – Principes, par. 17 ; aussi par. 2 du corps du texte de la Recommandation.

28. Voir <https://www.coe.int/fr/web/genderequality>.

29. Défendre la liberté d'expression, Plan d'action national suédois, p. 10, contient des points d'action adaptés à la dimension de genre.

30. Recommandation, Annexe I – Lignes directrices, par. 15

31. Recommandation, Annexe I – Lignes directrices, par. 30

il est trop large pour être « spécifique » ; sans analyse de la manière d'y parvenir, il n'est probablement pas « atteignable » ; et sans échéance il n'est pas « limité dans le temps ».

Il est essentiel de recourir à des indicateurs spécifiques pour établir des points d'action S.M.A.R.T. Chaque point d'action peut avoir de multiples indicateurs, faisant état des progrès de mise en œuvre à différents stades. À titre d'exemple, concernant l'établissement d'une permanence téléphonique 24h/24, les indicateurs à différents stades pourraient être : (1) l'accord portant sur l'agence ou l'organisation de la société civile chargée du fonctionnement de la permanence téléphonique ; (2) l'accord sur le budget ; (3) le fait de s'accorder sur les caractéristiques de la permanence téléphonique ; (4) le fait d'en déléguer le fonctionnement ; (5) la mise en service. Une échéance devrait être associée à chacun de ces indicateurs afin de s'assurer que le point d'action est en bonne voie de réalisation. Il convient de suivre et d'évaluer régulièrement les progrès réalisés et, en tant que de besoin, d'ajuster les plans et les budgets afin qu'ils restent réalistes et adaptés à leurs objectifs. Le Plan d'action national du Monténégro consacré aux Femmes, à la Paix et à la Sécurité, qui prévoit des points d'action et des délais clairs et qui indique les agences responsables et les implications budgétaires, constitue un bon aperçu de cette approche dans la pratique³². Le Manuel de l'ONU sur les plans nationaux de lutte contre la violence à l'égard des femmes recommande de suivre la même approche³³.

Ressources budgétaires suffisantes

La mise en œuvre d'un plan d'action national efficace a des implications budgétaires. Les dépenses proposées sont justifiées par l'importance cruciale de la protection de la démocratie. Sans ressources budgétaires dédiées, tout plan d'action national est voué à l'échec. Dans le cadre du processus de planification, des indications budgétaires doivent donc être définies et approuvées pour chaque agence concernée. Dans la mesure où certains points d'action sont menés par des acteurs non étatiques, notamment grâce à l'implication d'institutions universitaires dans le cadre de la formation, cela requiert un financement. Si une partie de ce financement peut être obtenue de la part de la communauté internationale, cette dernière ne devrait pas être perçue comme une source durable de financement.

Coordination avec des plans d'action et activités existants

Un plan d'action national pour la sécurité des journalistes ne peut fonctionner isolément. Les menaces pesant sur la sécurité des journalistes se superposent souvent à d'autres problèmes, pour lesquels des plans d'action distincts sont susceptibles d'être déjà en vigueur. Par exemple, de nombreux pays ont mis en place des plans d'action sur des questions telles que la protection des défenseurs des droits de l'homme, la lutte contre le racisme ou la promotion de l'égalité de genre. Certains de leurs éléments peuvent s'avérer pertinents pour la mise en œuvre d'un plan d'action national pour la sécurité des journalistes. C'est particulièrement le cas lorsque, comme pour les défenseurs des droits de l'homme, les bénéficiaires de tels plans d'action peuvent être considérés comme relevant des « autres acteurs des médias » que la Recommandation cherche à protéger.

DÉTERMINATION DES POINTS D'ACTION

Les pages suivantes donnent des exemples d'éventuels points d'action ou de questions sur lesquelles des points d'action pourraient être établis, sur le fondement de chacun des quatre piliers de la Recommandation de l'Europe CM/Rec2016(4) : (1) prévention ; (2) protection ; (3) poursuites ; et (4) promotion³⁴ et à la lumière des bonnes pratiques et des propositions de mise en œuvre énoncées dans le « Guide de mise en œuvre de certains thèmes relevant des piliers de la protection et des poursuites des Lignes directrices de la Recommandation CM/Rec(2016)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias du Conseil de l'Europe ».

Faisant écho à l'inquiétude susmentionnée quant au climat général à l'égard des médias, un point d'action fondamental devrait tendre à obtenir l'engagement ferme des responsables politiques et des personnalités publiques à condamner toute violence contre les journalistes et à arrêter de dénigrer les médias. Les gouvernements doivent exprimer un engagement politique sans équivoque visant à garantir que les journalistes

32. [http://peacewomen.org/sites/default/files/Action%20plan%20\(1\).pdf](http://peacewomen.org/sites/default/files/Action%20plan%20(1).pdf).

33. 2012 : <https://tiny.cc/vaw>

34. La présente section ne fournit pas une liste exhaustive de tous les points d'action possibles et ne devrait pas être interprétée comme un modèle unique : les plans d'action nationaux doivent reposer sur la réalité nationale et attribuer un degré de priorité aux points d'action urgents.

peuvent faire leur travail 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 contre toute violation de leurs droits³⁵. Quelques États membres du Conseil de l'Europe ont pris des mesures en ce sens – par exemple, en 2017, le Conseil des ministres de Bosnie a officiellement condamné toute sorte de menace et d'agression à l'égard des journalistes. Parmi les autres bonnes pratiques en la matière, l'on peut citer les Plans d'action suédois et néerlandais pour la sécurité des journalistes, qui sont des exemples de prise de position claire quant à l'importance des journalistes dans la société et la nécessité d'assurer leur protection pleine et entière.

Plans d'action nationaux existants : leçons tirées de la Suède et des Pays-Bas

Avant d'entrer dans le détail de chacun des piliers, le Plan d'action national suédois visant à défendre la liberté d'expression et l'accord relatif au Programme néerlandais pour la sécurité des journalistes méritent d'être mentionnés.

Le Plan d'action suédois intitulé « Défendre la liberté d'expression – mesures pour protéger les journalistes, les élus et les artistes contre les menaces et la haine » a été adopté en mai 2018³⁶. Il porte sur la protection et la défense de la liberté d'expression de quiconque prend part au débat démocratique. S'appuyant sur une série d'études menées entre 2012 et 2017, il s'emploie à faire état de l'exposition des élus, des journalistes et des artistes aux menaces, à la violence et au harcèlement. Au vu de ce qui précède, le Plan s'attache à apporter un soutien spécifique à chaque groupe de bénéficiaires – par exemple, la police nationale offre une protection personnelle aux journalistes menacés. En vertu de ce Plan, les spécialistes de la démocratie et les services spécialisés dans les crimes motivés par la haine enquêtent sur les infractions qui menacent les droits et libertés fondamentaux et la libre formation de l'opinion, à l'instar des agressions perpétrées contre des journalistes, et apportent leur aide aux services locaux des forces de l'ordre. En cas de suspicion de crime commis dans l'optique d'influencer la libre formation de l'opinion, la police doit faire particulièrement attention aux cas dans lesquels une telle violence est susceptible d'avoir pour effet de paralyser la liberté d'expression. Des investissements dans la formation sont également prévus pour les agents de terrain qui reçoivent les plaintes ainsi que pour les services spécialisés. Par ailleurs, sur ce point, la Suède s'est engagée à faire clairement entendre sa voix dans le monde, grâce à la coopération dans les organisations intergouvernementales et en finançant des villes refuges pour les journalistes et les artistes persécutés.

Aux Pays-Bas, un comité multipartite a été mis en place à la suite d'agressions perpétrées contre des journalistes et de menaces proférées à l'égard d'organes de presse. En juillet 2018, ce comité, qui rassemble le Syndicat des journalistes, l'Association des rédacteurs en chef, les forces de l'ordre et le ministère public, s'est engagé à mener des actions sur les points suivants³⁷ :

- ▶ 1. Sensibiliser le public et, en partenariat avec les organes de presse, établir un plan pour la sécurité des journalistes³⁸ axé sur la prévention, la formation et la mise au point de procédures visant à répondre aux événements. Il sera mis en œuvre au moyen de conventions collectives annuelles.
- ▶ 2. Promouvoir une compréhension commune des types de comportements agressifs et intimidants à l'égard des journalistes qui sont inacceptables.
- ▶ 3. Créer une application pour les journalistes sur ces questions, expliquant notamment ce qui constitue un comportement criminel ; comment déposer plainte ; et comment répondre à une menace sérieuse.
- ▶ 4. Des formations à la sécurité pour les journalistes.

En outre, les forces de l'ordre et le ministère public ont convenu de coordonner l'enregistrement des plaintes pour violence ou menace déposées par des journalistes et se sont mis d'accord sur la nécessité d'assurer la qualité des rapports de police et des enquêtes en la matière. Un important degré de priorité sera donné aux enquêtes et aux poursuites en matière de violences perpétrées et de menaces proférées à l'égard de journalistes. Bien évidemment, des peines plus sévères seront appliquées et des dommages-intérêts seront demandés aux coupables. Les victimes de violence et les organes de presse seront tenus informés tout au long de la procédure et toute possibilité de s'impliquer dans celle-ci leur sera expliquée.

35. Voir aussi le rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, A/HRC/24/23, par. 50.

36. Voir <https://www.government.se/information-material/2018/05/action-plan-defending-free-speech/>.

37. Akkoord Stuurgroep, 19 juillet 2018 : <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-851351.pdf>.

38. L'accord considère comme journalistes : les journalistes, les photographes, les caméramans, les publicitaires, les dessinateurs, les écrivains, les producteurs d'émissions, les blogueurs et les vidéoblogueurs. En résumé, tous les professionnels des médias.

Il est vivement recommandé aux États membres de coopérer entre eux afin d'en apprendre davantage sur les initiatives suédoise et néerlandaise et leur mise en œuvre.

1. Prévention

Le premier pilier de la Recommandation CM/Rec2016(4) affirme que pour assurer la sécurité des journalistes, les États doivent disposer d'un cadre législatif complet protégeant le droit à la vie, la liberté d'expression et les droits associés et que ce cadre doit être solide et efficace en pratique. Plusieurs mesures et points d'action sont suggérés pour écarter toute menace pesant sur la sécurité des journalistes. Les pages suivantes résument les mesures et les points d'action les plus urgents et fournissent des exemples de mise en œuvre dans quelques États membres du Conseil de l'Europe.

Menaces pour la sécurité des journalistes	Points d'action
<p>Absence ou non-application :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ de dispositions de droit pénal et civil relatives à la protection de l'intégrité physique et morale de la personne ; ▶ d'un cadre juridique favorable à l'accès public à l'information, au respect de la vie privée et à la protection des données, à la confidentialité et à la sécurité des communications, ainsi qu'à la protection des sources journalistiques et des lanceurs d'alerte ; ▶ d'un cadre juridique protégeant les femmes journalistes des risques liés au genre ; ▶ de lois adaptées sur le travail et l'emploi offrant une protection contre les licenciements arbitraires, les représailles et les pressions indues. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Prévoir l'examen du cadre législatif par des organes indépendants chargés de s'assurer de l'existence de garanties permettant l'exercice du droit à la liberté d'expression et prêts à donner suite à toute nouvelle action mise en lumière. ▶ Désigner et former en conséquence les organes chargés de la mise en œuvre des garanties juridiques.
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Des lois sur la sécurité nationale qui protègent de manière excessive les intérêts de l'État et permettent une ingérence disproportionnée dans la liberté d'expression. ▶ Les journalistes et leur activité en ligne sont surveillés. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Prévoir l'examen du cadre législatif par des organes indépendants chargés de garantir : que les lois nationales en matière de sécurité et de surveillance contiennent des garanties visant à prévenir tout abus ou détournement et à protéger la liberté d'expression ; l'élimination des définitions trop larges ; et que les termes et concepts essentiels sont définis avec suffisamment de précision pour éviter tout abus. ▶ Mettre en place des dispositifs de contrôle en vue de garantir l'absence d'abus des pouvoirs de sécurité nationale et d'assurer la transparence et la responsabilité. ▶ Désigner et former les agences chargées de la mise en œuvre de la sécurité nationale.
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Des lois contre la diffamation qui protègent la réputation de manière excessive et qui ont un effet disproportionné sur le droit à la liberté d'expression. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mettre les lois relatives à la diffamation en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe pour veiller à ce que : ▶ les sanctions soient adaptées (notamment abolir les peines de prison, sauf pour les discours de haine diffamatoires) ; ▶ il n'existe aucune protection renforcée pour les personnalités publiques, y compris les chefs d'État et les monarques ; ▶ des moyens de défense efficaces soient admis, notamment pour plaider la vérité, l'intérêt public ou un commentaire juste. ▶ il existe d'autres voies de recours telles que le droit de réponse ou de rectification, ainsi que des procédures accélérées et à faible coût. ▶ le recours à des organes extrajudiciaires, à l'instar des conseils de presse, soit encouragé.

Ces points d'action relèvent de deux catégories : (1) l'examen et, le cas échéant, la réforme des cadres juridiques visant à s'assurer que des lois protectrices sont en vigueur et que les lois susceptibles de faire obstacle

à la liberté d'expression ne le font pas de manière disproportionnée ; et (2) la garantie de la mise en œuvre solide et effective d'un cadre légal protecteur, y compris au moyen de la formation des forces de l'ordre et d'autres agences chargées de la mise en œuvre. Ces questions ont fait l'objet de plusieurs recommandations et déclarations du Conseil de l'Europe³⁹. Il existe en outre un corpus assez riche sur lequel il conviendrait de s'appuyer.

Il existe plusieurs exemples d'États dans lesquels ce type de réforme a été ou est en train d'être menée à bien. L'on peut notamment citer la révision complète de la loi islandaise qui touche à la liberté d'expression. Par suite d'une campagne soutenue menée sous la bannière de l'initiative d'Islande : « Modern Media Initiative » lancée en 2011⁴⁰, une commission parlementaire a récemment été mandatée pour présenter des propositions de réforme législative dans des domaines allant de la diffamation à la propriété intellectuelle, en passant par la protection des lanceurs d'alertes. La commission fera état de ses travaux en deux étapes, en mars et en octobre 2019. À titre d'exemple dans d'autres pays, l'on peut citer la réforme de la loi anglaise relative à la diffamation qui a eu lieu en 2013⁴¹ et la refonte annoncée des lois sur la diffamation en Irlande⁴². Le contrôleur indépendant de la législation antiterroriste du Royaume-Uni, personne indépendante nommée pour présenter un rapport annuel au Parlement britannique sur le fonctionnement des lois relatives à la lutte contre le terrorisme, notamment quant à savoir si elles portent ou non atteinte aux droits de l'homme, constitue un exemple intéressant de dispositif à envisager pour les réformes législatives en cours en matière de sécurité nationale⁴³.

Menaces pour la sécurité des journalistes	Points d'action
▶ Les médias sont sous l'influence de l'État ou des milieux d'affaires.	▶ Examiner le cadre juridique en vue de garantir l'indépendance des médias et l'existence d'un organe de contrôle indépendant.
▶ Les médias de service public sont sous l'influence de l'État ou disposent de ressources financières insuffisantes.	<p>▶ Examiner le cadre juridique afin de garantir l'indépendance et l'autonomie institutionnelle des médias de service public et de leurs organes de surveillance.</p> <p>▶ Examiner les ressources financières de sorte à veiller à leur transparence et à leur suffisance pour permettre aux médias de service public de s'acquitter de leur mission.</p>
▶ Concentration excessive des médias.	<p>▶ Examiner la législation de sorte à contrer toute concentration excessive.</p> <p>▶ Veiller à ce qu'un organe de contrôle indépendant possède les pouvoirs nécessaires pour réagir face à toute fusion ou action qui menace le pluralisme des médias.</p>

Tout comme les précédents menaces et points d'action correspondants, ces derniers concernent l'établissement et la mise en œuvre effective de cadres législatifs qui ont fait l'objet d'un grand nombre de recommandations et de déclarations de divers organes du Conseil de l'Europe⁴⁴. L'action doit commencer par l'examen des lois existantes ainsi que par la mise en œuvre et l'application de nouvelles garanties adaptées. L'on peut trouver un exemple de bonne pratique actuelle en Norvège, où la constitution exige de l'État qu'il « crée des conditions facilitant un débat public ouvert et éclairé »⁴⁵. La loi norvégienne sur la propriété des médias pose

39. À titre d'exemple, Déclaration du Comité des Ministres sur l'utilité de normes internationales relatives à la recherche opportuniste de juridiction dans les cas de diffamation ; Résolution 1577 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe intitulée Vers une dépenalisation de la diffamation (2007) ; Résolution intitulée Développement en matière de législation contre le terrorisme dans les États membres du Conseil de l'Europe et leur impact sur la liberté d'expression et d'information, 29 mai 2009. Voir aussi les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans des affaires telles que *Tolstoy Miloslavsky c. Royaume-Uni*, n° 18139/91, 13 juillet 1995 (montant disproportionné de l'indemnité allouée en matière de diffamation) ; *Mahmudov et Agazade c. Azerbaïdjan*, n° 35877/04, 18 décembre 2008 (effet dissuasif de l'emprisonnement) ; et *Gözel et Özer c. Turquie*, n° 43453/04 et 31098/05, 6 juillet 2010 (lois relatives à la lutte contre le terrorisme trop restrictives).

40. Comme expliqué sur : <https://immi.is/>.

41. Le point culminant de cette réforme a été l'adoption de la loi relative à la diffamation de 2013.

42. Comme annoncé dans l'Irish Law Society Gazette, 21 décembre 2018 : <https://www.lawsociety.ie/gazette/Top-Stories/ministers-pledge-on-defamation-law-reform/>.

43. Voir <https://terrorismlegislationreviewer.independent.gov.uk/>.

44. Par exemple, Recommandation CM/Rec (2018)1 sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété.

45. Constitution de la Norvège, article 100.

des limites strictes à cette propriété et l’Autorité des médias contrôle les conditions du marché⁴⁶. L’Autriche offre également un bon exemple à cet égard, avec un organe de contrôle qui s’emploie à renforcer la transparence de la propriété⁴⁷.

2. Protection

Sont nécessaires pour assurer la protection des journalistes, une mise en œuvre effective de la loi ; des dispositifs de protection efficaces s’intéressant particulièrement aux risques auxquels les femmes journalistes sont exposées ; la condamnation par les responsables politiques de toutes violences ou menaces, lorsqu’elles surviennent ; et un véritable partenariat avec la société civile. Les paragraphes 8 à 16 des Lignes directrices annexées à la Recommandation suggèrent diverses mesures. Les pages suivantes résument les mesures les plus urgentes parmi celles-ci et les bonnes pratiques ou propositions de mise en œuvre y afférentes.

Menaces pour la sécurité des journalistes	Points d’action
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Menaces imminentes pour la vie et la sécurité. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mettre au point des dispositifs d’évacuation volontaire vers un endroit sûr et une protection policière effectifs et sensibles à la dimension de genre. ▶ Établir des dispositifs d’alerte précoce et d’intervention rapide, à l’instar des permanences téléphoniques ou des plateformes en ligne. ▶ Concevoir des protocoles de sécurité efficaces au sein des organes de presse.
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Menaces de violence. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Élaborer des formes injonctives et préventives de protection temporaire et assurer leur mise en œuvre.

Les États membres devraient vérifier l’existence de dispositifs d’alerte précoce et d’intervention rapide, à l’instar de permanences téléphoniques et de plateformes en ligne, et examiner l’effectivité de toute mesure en vigueur. Ils devraient, au minimum, assurer la promotion des dispositifs existants tels que la plateforme du Conseil de l’Europe, la ligne d’urgence « Press SOS » de Reporters sans frontières et le Centre d’alertes pour les femmes journalistes menacées. Parmi les exemples de permanences téléphoniques nationales existantes desquelles les États peuvent s’inspirer, l’on peut citer la permanence téléphonique « Free Media » mise en place par l’Association des journalistes de Bosnie-Herzégovine. Aux Pays-Bas, une application visant à informer les journalistes de leurs droits et à leur permettre de signaler les atteintes est en cours de développement.

Les formes injonctives et préventives de protection temporaire, notamment les ordonnances d’injonction/d’interdiction devraient avoir un effet immédiat et être disponibles sans passer par une procédure judiciaire chronophage et sans charge financière ou administrative excessive pesant sur la victime⁴⁸. L’évacuation volontaire vers un endroit sûr peut également faire partie des mesures opérationnelles préventives appropriées. La société civile internationale possède une certaine expérience en matière de fonctionnement de foyers sécurisés, expérience qui devrait être soutenue par les États, qui pourraient également la mettre à profit et s’en inspirer. Par exemple, International Cities of Refuge Network est une organisation indépendante de villes et de régions qui offrent un refuge aux écrivains et artistes en danger.

Les journalistes et autres acteurs des médias exposés à un risque réel et immédiat pour leur vie ou leur intégrité physique devraient avoir accès en temps opportun aux forces de l’ordre. Ces dernières devraient, pour leur part, procéder à une évaluation individuelle des risques visant à identifier les besoins spécifiques des victimes, y compris en ce qui concerne la protection policière. Dans les pays dans lesquels les risques de violence physique sont importants, il conviendrait d’établir un dispositif de protection avec la participation à la fois des forces de l’ordre et de membres de la société civile et des médias. Les États membres devraient recenser les structures et programmes existants au sein des institutions gouvernementales qui protègent d’autres

46. Dernière version consolidée disponible à l’adresse suivante : <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/no/no/no088no.pdf>.

47. Comme l’indique Access Info Europe, dans le cadre de sa campagne en faveur de la transparence des médias : <https://www.access-info.org/tmo/13223>.

48. Voir 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 (la Convention d’Istanbul).

secteurs à risque de la société et étendre leur mandat de sorte à couvrir la sécurité des journalistes⁴⁹. Un tel dispositif devrait protéger les journalistes travaillant sur des questions à haut risque comme la corruption ou le crime organisé. Il devrait être anonyme, fonctionner de manière transparente, disposer d'un budget dédié et de ressources financières suffisantes pour assurer son fonctionnement effectif. Il conviendrait d'examiner de manière systématique la gravité des risques, notamment s'il s'agit d'un risque pour la vie et s'il existe un risque de violence répétée. Un plan de sécurité devrait être établi et une protection des journalistes et autres acteurs des médias devrait être prévue en conséquence. Il conviendrait également d'envisager une stratégie de sortie prévoyant à quel moment le soutien au journaliste devrait cesser. Ce dispositif devrait être ancré dans la loi de sorte à le rendre résilient aux changements de priorités politiques⁵⁰.

Il est recommandé aux États membres de tirer les leçons de la longue expérience de la Colombie et du Mexique en matière de dispositifs de protection. Les deux programmes de ces pays sont établis par la loi et disposent de personnel et de bureaux dédiés (2 000 personnes et 14 bureaux pour le programme colombien)⁵¹. Les mesures de protection accordées en vertu de ces systèmes colombien et mexicain couvrent l'attribution d'un garde du corps et d'un véhicule avec chauffeur; des téléphones sécurisés; des gilets pare-balles; l'évacuation et la réinstallation d'urgence (y compris, le cas échéant, pour la famille); l'installation de système d'alarme et un soutien psychologique et médical. Il est procédé régulièrement à l'évaluation des risques et des mesures sont prises en conséquence. L'analyse des systèmes mexicain et colombien a permis de mettre en lumière des éléments essentiels à leur succès: le besoin d'une action rapide et coordonnée entre les agences impliquées et le soutien de la société civile. Un engagement politique ferme, obtenu grâce à des activités de sensibilisation soutenues menées par la société civile, s'est avéré fondamental pour la mise en place de ces deux programmes. Le fait qu'ils soient établis par la loi a permis de leur donner un mandat solide et de rendre leur démantèlement plus complexe. En parallèle, le Mexique comme la Colombie ont rencontré des difficultés de mise en œuvre. La question budgétaire s'est révélée épineuse, les dispositifs ont pu se retrouver à court de ressources financières pendant une partie de l'année, ils ont été critiqués pour leur lenteur, le caractère incomplet de la protection offerte et leur nature réactive plutôt que préventive⁵². Les États membres du Conseil de l'Europe devraient tirer des leçons de ces critiques.

Il y a aussi, en Europe, une expérience en matière de fonctionnement de dispositifs de protection. L'Italie, par exemple, offre depuis longtemps une protection aux individus menacés par le crime organisé, ce qui peut couvrir des journalistes. Ce dispositif devrait également faire l'objet d'une étude dont des leçons devraient être tirées⁵³.

Une approche systématique, sensible à la dimension de genre est nécessaire pour lutter contre les risques spécifiques auxquels les femmes journalistes sont exposées. À titre d'exemple, les victimes doivent être informées des divers services de soutien et des mesures juridiques dont elles peuvent bénéficier en cas de violence à l'égard des femmes. Une coordination avec des programmes visant à mettre un terme à la violence à l'égard des femmes actuellement en vigueur dans différents États membres du Conseil de l'Europe est nécessaire et il convient de tirer des leçons de ces différents programmes.

49. 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.

50. Comme le suggère le rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, La sécurité des journalistes, A/HRC/24/23, 1^{er} juillet 2013, sous le point D.

51. Loi 199 de 1995 et loi 418 de 1997. Voir plus généralement <https://www.unp.gov.co/>. Pour ce qui est du dispositif mexicain, voir <https://www.gob.mx/defensorasyperiodistas>.

52. Voir, par exemple, Amnesty International's assessment of human rights defender mechanisms in the Americas: May 2017, <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR0162112017ENGLISH.pdf>.

53. Le Plan italien fonctionne dans le cadre d'un Plan national global de mesures de protection en faveur d'individus ciblés en raison de leur travail, établi en vertu de l'article 1(n) de la loi n° 133/2002.

Menaces pour la sécurité des journalistes	Points d'action
<ul style="list-style-type: none"> ▶ La législation et les mesures administratives s'appliquent de manière discriminatoire ou arbitraire à l'égard des journalistes et d'autres acteurs des médias. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Examiner les lois relatives à la diffamation, à la lutte contre le terrorisme, à la sécurité nationale, à l'ordre public, au discours de haine, au blasphème et à la mémoire afin de s'assurer : que des garanties existent en faveur de l'exercice de la liberté d'expression ; de l'élimination des définitions trop larges ; et que les termes et concepts essentiels sont définis avec suffisamment de précision pour éviter tout abus (voir la section consacrée à la prévention). ▶ Appliquer des garanties procédurales appropriées. ▶ Former les juges afin d'éviter toute application arbitraire de mesures législatives restrictives.
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Le recours abusif, vexatoire ou malveillant à la loi visant à intimider ou à faire taire les journalistes et autres acteurs des médias. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Présenter une législation interdisant les actions en justice visant à empêcher la participation du public. ▶ Établir des règles et normes en matière de responsabilité pénale et civile pour empêcher la recherche de la juridiction la plus avantageuse dans les cas de diffamation (libel tourism).

Il est essentiel d'examiner les lois relatives à la diffamation, à la lutte contre le terrorisme, à la sécurité nationale, à l'ordre public, au discours de haine, au blasphème et à la mémoire afin de s'assurer : que des garanties existent en faveur de l'exercice de la liberté d'expression ; de l'élimination des définitions trop larges ; et que les termes et concepts essentiels sont définis avec suffisamment de précision pour éviter tout abus. Les lois, y compris les lois administratives et les codes de procédure, devraient contenir des garanties visant à empêcher leur utilisation de manière discriminatoire⁵⁴ et indiquer clairement qu'une certaine retenue est de mise dans le recours aux poursuites pénales⁵⁵. Des garanties procédurales adéquates et des voies de recours effectives contre tout abus doivent en outre être mises en place. Cela devrait impliquer de restreindre des phénomènes tels que la recherche opportuniste de juridiction (forum shopping) lorsqu'un plaignant porte plainte dans un pays ou dans une municipalité où il est aisé d'engager des poursuites ou lorsque le coût de se défendre suffira à dissuader un journaliste de le faire⁵⁶ ; ainsi que l'adoption de lois contre les poursuites bâillonnées (Strategic Lawsuit Against Public Participation). Tout cela pourrait compléter l'appel à l'action existant au niveau de l'Union européenne⁵⁷.

Menaces pour la sécurité des journalistes	Points d'action
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Privation de liberté. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Développer des garanties procédurales appropriées.

Les journalistes en détention ont droit à un certain nombre de garanties procédurales, notamment le droit d'informer quelqu'un, d'avoir accès à un avocat et à un médecin, de contester la légalité de leur détention, d'être présenté devant un juge et d'être jugé dans un délai raisonnable. Le Conseil de l'Europe a publié des lignes directrices détaillées en la matière, dont la discussion ne relève pas du présent document⁵⁸.

54. Par exemple, dans l'arrêt *Telegraaf Media et autres c. Pays-Bas*, n° 39315/06, 22 novembre 2012, la Cour a estimé que les lois néerlandaises en matière de surveillance ne protégeaient pas les sources journalistiques.

55. Cf. *Sürek et Özdemir c. Turquie*, n° 23927/94 et 24277/94, 8 juillet 1999, par. 63 ; *Altan c. Turquie*, n° 13237/17 ; *Alpay c. Turquie*, n° 16538/17.

56. Par exemple, il est bien connu qu'à Londres, les actions en diffamation en restent souvent au stade des menaces et ne sont pas souvent portées devant la justice, car un procès peut facilement coûter des dizaines ou des centaines de milliers de livres sterling.

57. Comme le préconise le PPE : <https://www.eppgroup.eu/how-we-make-it-happen/with-eu-countries/malta/news/meps-continue-to-put-pressure-for-anti-slap-legislation>.

58. Voir Guide sur l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, mis à jour en décembre 2018 : https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_FRA.pdf.

Menaces pour la sécurité des journalistes	Points d'action
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Les organes chargés de l'application des lois entravent le travail des journalistes et autres acteurs des médias, en particulier, lors de manifestations publiques et d'autres événements. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Il conviendrait d'établir des voies de communication efficaces, notamment au moyen de réunions régulières entre les journalistes, les acteurs des médias, les représentants des forces de l'ordre et le ministère public au sujet de la couverture médiatique de manifestations de rue et d'événements publics. ▶ Les forces de l'ordre et les reporters devraient se coordonner pour établir des lignes directrices, en particulier au sujet de la couverture médiatique de manifestations, de scènes de crime et d'événements importants. Celles-ci devraient énoncer les droits des journalistes en situation d'éventuelles tensions, les étapes visant à promouvoir la coopération dans la pratique et prévoir un périmètre de communication sûr de sorte à permettre aux médias de faire leur reportage depuis un endroit approprié. ▶ Elles devraient préciser que 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. Lorsque ces derniers sont dans l'impossibilité de produire des documents professionnels, les autorités font tout leur possible pour vérifier leur statut.

Il est impératif que la police n'entrave pas la couverture médiatique. À moins qu'ils ne posent une menace sérieuse à la sécurité publique, les journalistes ont le droit de photographier et de filmer les manifestations, y compris la gestion des troubles par la police, et leur équipement ne peut être saisi. Les autorités chargées de l'application des lois doivent faire attention aux accréditations et aux insignes de journalistes et vérifier leur statut de plusieurs manières – pas seulement vérifier s'ils sont porteurs ou non d'une carte de presse. La formation et un dialogue constant devraient permettre de créer une bonne relation de travail entre les médias et les forces de l'ordre et de renforcer le respect de leurs responsabilités et contraintes respectives. Les forces de l'ordre et les reporters devraient également se coordonner pour établir des lignes directrices, en particulier au sujet de la couverture médiatique de manifestations, de scènes de crime et d'événements importants. Celles-ci devraient énoncer les droits des journalistes en situation d'éventuelles tensions et les étapes visant à promouvoir la coopération dans la pratique. Des règles devraient être convenues afin que la police respecte les cartes de presse et prévoie un périmètre de communication sûr pour que les médias puissent faire leur reportage depuis un endroit approprié. Il conviendrait d'organiser des réunions entre les médias et les forces de l'ordre en amont d'événements importants tels que des manifestations, des soirées électorales ou des matchs sportifs et de désigner des points focaux pour assurer une communication fluide.

Parmi les bonnes pratiques nationales notables, l'on peut citer un accord conclu au Royaume-Uni entre plusieurs syndicats de journalistes et les forces de l'ordre établissant des lignes directrices qui autorisent et aident les médias à réaliser leur reportage depuis les scènes d'événements⁵⁹; et le « livre de poche : ordre et sécurité » néerlandais qui donne des conseils aux maires et à leur personnel concernant les droits des journalistes⁶⁰.

Menaces pour la sécurité des journalistes	Points d'action
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Les journalistes ne sont pas suffisamment soutenus, informés ou les organes de presse pour lesquels ils travaillent ne leur offrent pas des conditions de travail équitables. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Les organes de presse doivent s'employer à fournir un soutien adéquat, à déterminer en coordination avec les syndicats de journalistes et à revoir régulièrement. Ce processus devrait être mené par des organes d'autorégulation et contenir, au minimum : <ul style="list-style-type: none"> ▶ des lignes directrices et des procédures internes applicables à l'affectation de journalistes à des missions difficiles ou dangereuses ; ▶ des formations adéquates à la sécurité ; ▶ une assurance complète ; ▶ une aide juridique et une représentation en justice ; et ▶ un soutien post-traumatique.

59. Guidelines for MPS staff on dealing with media reporters, press photographers and television crews: <https://www.nuj.org.uk/documents/guidelines-for-metroplitan-police-service-staff/metropolitan-police-service-guide.pdf>.

60. Voir «Securing a favourable environment for journalists in the Netherlands», G. Lokhorst and L. Trapman, T McGonagle (ed), 13 avril 2018, p. 61 : <https://www.ivir.nl/projects/auditoffreedomofexpression/>.

Les organes de presse devraient assumer de manière extrêmement sérieuse leurs responsabilités à l'endroit des journalistes. Ils devraient disposer de politiques et de procédures déterminées applicables à l'affectation de journalistes à des missions difficiles ou dangereuses et fournir à ces journalistes une assurance complète, couvrant notamment la vie, la santé et le voyage. Les freelances envoyés en mission devraient être concernés au même titre que les journalistes salariés. En cas de problème, un dispositif de réponse rapide devrait être en place pour garantir tout soutien ou protection en tant que de besoin, que ce soit dans le domaine juridique ou médical. Les journalistes, tout comme les managers, devraient suivre une formation approfondie à la sécurité. Parmi les exemples de bonnes pratiques notables, l'on recense les différents guides de la BBC relatifs à la sécurité et l'initiative ACOS (« a Culture of Safety ») établie en 2015, regroupant des organes de presse et des associations de journalistes⁶¹.

3. Poursuites

La prévention de l'impunité devrait constituer un principe fondamental; les homicides, agressions et violences doivent faire l'objet d'enquêtes rapides, efficaces et impartiales. Les paragraphes 17 à 27 des Lignes directrices annexées à la Recommandation suggèrent divers mesures et points d'action. Les pages suivantes résument les mesures et points d'actions les plus urgents parmi ces derniers et les bonnes pratiques ou propositions de mise en œuvre y afférentes.

Menaces pour la sécurité des journalistes	Points d'action
<p>▶ Les personnes impliquées dans des violences, agressions ou meurtres commis sur des journalistes ou d'autres acteurs des médias ne sont pas traduites en justice, ce qui favorise une culture d'impunité.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Former les juges, les procureurs et les forces de l'ordre : <ul style="list-style-type: none"> - aux obligations qui leur incombent en application des droits internationaux des droits de l'homme et humanitaire; - au rôle des journalistes dans une société démocratique; et - aux questions de genre liées à la sécurité des journalistes; ▶ Mettre en place des services d'enquête spécialisés au sein des forces de l'ordre; ▶ Créer un service spécialisé au sein du ministère public ou désigner le procureur général comme responsable des poursuites; ▶ Adopter des protocoles spécifiques portant sur les enquêtes et les poursuites en matière de crimes commis contre des journalistes; ▶ Mettre en place un organe d'enquête indépendant et efficace pour les plaintes visant les forces de l'ordre; ▶ Établir une base de données nationale visant à consigner les actes de violence et les menaces; ▶ Créer une commission d'enquête officielle consacrée à l'impunité; ▶ Ne permettre l'amnistie ou la grâce que dans des cas exceptionnels; ▶ Abolir la prescription pour les crimes commis contre des journalistes par des agents de l'État; ▶ Prévoir une aggravation de peine pour les fonctionnaires qui agissent de manière à empêcher ou à faire obstruction à l'enquête, aux poursuites et aux sanctions en matière de crimes commis contre des journalistes; ▶ Dans la mesure du possible, compte tenu de leur gravité, reconnaître les crimes contre la liberté d'expression, soit comme catégorie distincte, soit en tant que circonstance aggravante entraînant des peines plus lourdes.

Pour endiguer l'« impunité », ce phénomène par lequel les agressions perpétrées contre des journalistes restent impunies⁶², il est essentiel de former les forces de l'ordre, le pouvoir judiciaire et toutes autres personnalités publiques qui jouent un rôle indispensable en matière de sécurité des journalistes et autres acteurs des médias. La formation des juges, des officiers de police et des procureurs devrait s'appuyer sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et les normes du Conseil de l'Europe, notamment la

61. Voir <https://www.bbc.co.uk/safety/safetyguides> et <https://www.acosalliance.org/>.

62. L'ONU accorde également une place centrale à cette question : voir, « Strengthening the Implementation of the UN Plan of Action on the Safety of Journalists and the Issue of Impunity », Consultation outcome document, 16 août 2017, p. 6 : https://en.unesco.org/sites/default/files/options_geneva_consultation.pdf.

Recommandation CM/Rec(2016)4. Cette formation devrait mettre en exergue le rôle important joué par les journalistes en démocratie, notamment lorsqu'ils rendent compte de manifestations ; expliquer les risques auxquels ils sont exposés ; et insister pour que les enquêtes sur des violences ou menaces tiennent compte des preuves établissant un lien entre leur travail et ces violences. La formation et les conseils devraient également insister sur le fait que les menaces proférées ou le harcèlement pratiqué en ligne, qui sont constitutifs d'infractions pénales, doivent être poursuivis au même titre que les infractions commises hors ligne. En outre, les menaces pour la vie ou l'intégrité physique des femmes, y compris les menaces de viol, devraient se voir attribuer un haut niveau de priorité en ce qui concerne les poursuites. Par ailleurs, le droit des journalistes et des autres acteurs des médias de ne pas révéler leurs sources d'information confidentielles devrait également être évoqué. La formation des juges devrait s'intéresser tout particulièrement à la nécessité d'éviter toute application arbitraire de mesures législatives restrictives.

Il convient d'aborder de manière centralisée la nécessité urgente de prévenir et de détecter la violence à l'égard des femmes. Le Directeur du bureau du représentant de l'OSCE pour la liberté des médias a insisté sur le fait que les femmes journalistes subissent en moyenne trois fois plus d'abus en ligne que leurs homologues masculins⁶³. Il est indispensable que les autorités chargées de l'application de la loi y soient sensibles et qu'elles prennent au sérieux les crimes commis en ligne, au même titre que ceux commis hors ligne. Il est nécessaire d'évoquer l'égalité de genre, ainsi que les inquiétudes des victimes. Il convient en outre d'éviter tout nouveau traumatisme ou victimisation secondaire. Parmi les exemples de pratiques actuelles, l'on peut citer la formation interne mise au point par la police nationale suédoise⁶⁴ et les divers programmes de formation soutenus par le Conseil de l'Europe dans toute la région. Ces efforts doivent être coordonnés avec ceux visant à mettre un terme à la violence à l'égard des femmes de manière générale, par exemple, les travaux en cours en Serbie visant à Appliquer les normes, changer les mentalités – Mettre fin à la violence à l'égard des femmes⁶⁵.

La mise en place de services spécialisés au sein des forces de l'ordre et du ministère public chargés d'enquêter sur les violences perpétrées à l'encontre des journalistes peut donner une impulsion décisive. Des services spécialisés ont été établis dans un certain nombre de pays européens, notamment en Serbie et en Suède (la police nationale suédoise dispose de services spécialisés dans la démocratie et les crimes de haine, qui enquêtent sur les infractions menaçant les droits et libertés fondamentaux). Au Kosovo, le service des crimes graves de la police a été mandaté pour enquêter sur les crimes commis contre des journalistes et des coordinateurs ont été nommés auprès des tribunaux – une initiative à laquelle est attribuée l'accélération de l'aboutissement des poursuites dans des affaires pendantes depuis quatre ans⁶⁶. De même, le ministère public néerlandais a accepté de donner un haut niveau de priorité à la poursuite des agressions perpétrées contre des journalistes. En Estonie, un tribunal spécialisé dans le harcèlement en ligne a vu le jour ; les juges et les forces de l'ordre ont par ailleurs été formés sur le sujet. Les forces de l'ordre mexicaines et, en particulier, colombiennes ont une longue expérience des services spécialisés travaillant sur des affaires de violence à l'égard des journalistes et il conviendrait de s'efforcer d'en tirer des leçons (si les services mexicains ont été critiqués pour n'avoir abouti qu'à quelques condamnations, les raisons de cet état de fait – si elles sont connues – sont en elles-mêmes un élément important).

Compte tenu de la nature spécifique des crimes commis contre des journalistes et la manière dont ces derniers sont ciblés en raison de leur travail, il est recommandé que la police et le ministère public créent des protocoles spécialisés. Ces protocoles devraient exiger de la police et du ministère public qu'ils tiennent compte du lien entre le travail des journalistes et les menaces proférées ou les agressions perpétrées à leur encontre, ainsi que des comportements racistes et de la dimension de genre. En cas de meurtres commandités, il est indispensable de ne ménager aucun effort pour tenter d'en identifier les commanditaires⁶⁷. Ces protocoles doivent indiquer clairement qu'il convient de traiter certaines affaires en priorité, notamment les

63. Les nouveaux défis à la liberté d'expression : combattre les abus en ligne contre les journalistes féminins, OSCE, 2016, p. 41. Voir aussi, Directeur du bureau du représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, Dunja Mijatović, «The growing safety threat to female journalists online», communiqué de presse, février 2015 : <https://www.osce.org/fom/139186>.

64. Comme l'indique le Plan d'action de la Suède : Défendre la liberté d'expression, note 35.

65. Voir <http://tiny.cc/incmserbia>. Pour d'autres engagements pris par les États membres, voir <http://tiny.cc/endvaw>.

66. Western Balkans Platform, 'Indicators on level of media freedom and journalists' safety: Kosovo, 2018 : <http://safejournalists.net/wp-content/uploads/2018/12/Indicators-on-the-level-of-media-freedom-and-journalists-safety-Kosovo-2018.pdf>.

67. Dans l'affaire *Mazepa et autres c. Russie*, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que « l'enquête portant sur des meurtres commandités ne peut être jugée appropriée [...] en l'absence d'efforts véritables et sérieux visant à identifier l'auteur intellectuel du crime, à savoir, le commanditaire de l'assassinat. L'examen des autorités nationales en matière de meurtre commandité doit tendre à aller au-delà de l'identification de l'exécutant [...] », n° 15086/07, 17 juillet 2018.

menaces pour la vie et l'intégrité physique à l'instar des menaces de viol. Par ailleurs, les menaces et le harcèlement en ligne, qui sont constitutifs d'infractions pénales, doivent être poursuivis et traités de la même manière que les infractions hors ligne. Ces protocoles doivent en outre préciser que la police et le ministère public sont tenus de se saisir de leur propre chef, sans qu'il soit nécessaire qu'un membre de la famille amorce l'enquête. Les victimes et leur famille doivent être tenues informées tout au long de la procédure. Les protocoles doivent par ailleurs préciser que l'enquête et les poursuites doivent être sensibles à la dimension de genre, de manière que les femmes journalistes ne soient pas dissuadées de signaler les agressions et que les victimes doivent bénéficier d'un soutien approprié, notamment psychosocial. Le ministère public serbe a adopté une instruction spécifique quant à la collecte des preuves en matière de crimes commis contre des journalistes, qui mentionne le caractère prioritaire de ces affaires. En décembre 2018, les autorités néerlandaises ont également rédigé un protocole, dans le cadre du Plan d'action néerlandais consacré à la violence à l'égard des journalistes⁶⁸.

Lorsque l'implication de la police est suspectée dans des crimes commis à l'endroit de journalistes ou dans l'obstruction des enquêtes et des poursuites, il importe de recourir à un organe indépendant et efficace apte à enquêter sur ces allégations. Une recherche de 2017 menée par le Comité Helsinki dans sept pays européens a fait ressortir de sérieuses lacunes à cet égard dans la pratique. Il conviendrait donc de donner suite à ses conclusions et recommandations⁶⁹.

Dans certains pays, des commissions d'enquête dédiées ont été mises en place et chargées de s'attaquer à l'impunité, soit sous la forme d'une entité à part entière, soit d'une section ou d'un programme spécialisé au sein d'un organe existant. De telles commissions peuvent rassembler les services répressifs chargés d'enquêter et d'engager les poursuites et des parlementaires, des journalistes et la société civile de sorte à garantir une enquête approfondie et rapide. Les commissions d'enquête sur l'impunité ont rencontré un certain succès en Serbie et au Monténégro, où leurs mandats respectifs ont récemment été étendus.

Enfin, il importe de recueillir des statistiques fiables sur le nombre de plaintes déposées, d'enquêtes ouvertes, de poursuites engagées et de condamnations prononcées en lien avec des agressions commises contre des journalistes. Cela permet d'avoir une vision fidèle de l'étendue et de la gravité du problème, ce qui peut, ensuite, aider à définir de futures stratégies visant à lutter contre l'impunité.

4. Promotion

Le quatrième pilier implique de mener des campagnes informatives, éducatives et de sensibilisation et d'établir des partenariats avec la société civile en vue de promouvoir la sécurité des journalistes. Les paragraphes 28 à 30 des Lignes directrices annexées à la Recommandation suggèrent diverses mesures; l'on recense parmi d'éventuels points d'action SMART les éléments suivants:

Menaces pour la sécurité des journalistes	Points d'action
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Information insuffisante quant à l'importance de la sécurité des journalistes et l'existence de lignes directrices et de plans d'action nationaux et internationaux 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Publier la Recommandation Rec(2016)4, y compris dans les langues nationales et minoritaires, et sensibiliser le public; ▶ Inclure dans les programmes de formations des écoles de journalisme et dans la formation continue des journalistes, ainsi que dans le cadre d'actions d'éducation aux médias et à l'information, la Recommandation Rec(2016)4 et des supports pédagogiques traitant de la sécurité des journalistes; ▶ Établir un partenariat avec la société civile et les médias en vue de promouvoir les bonnes pratiques en matière de protection des journalistes et de lutter contre l'impunité.

Si les exemples de programmes d'éducation aux médias sont légion dans toute l'Europe, rien ne prouve que ces programmes incluent des éléments de sensibilisation aux difficultés rencontrées par les journalistes et à la nécessité d'assurer leur sécurité. Il s'agit d'un élément révélateur d'un besoin d'action urgente en la matière dans toute l'Europe. De même, si le Conseil de l'Europe a fourni des traductions dans diverses

68. Written Answer from the Minister of Justice to Parliamentary Questions, 20 décembre 2018: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2018D61035>.

69. Investigation of Ill-treatment by the Police in Europe, 2017: <https://www.europewithouttorture2017.com/>

langues, nous ne disposons d'aucune donnée systématique quant à savoir combien d'États ont traduit la Recommandation (2016)⁴ dans leurs langues nationales et minoritaires et combien se sont lancés dans des campagnes de sensibilisation au niveau national.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Une menace grandissante et urgente pour la sécurité des journalistes sévit dans toute l'Europe. Il s'agit d'une menace à terme pour la démocratie et une action urgente des États membres du Conseil de l'Europe est requise. Au niveau international, des lignes directrices et des normes détaillées consacrées à la protection des journalistes ont été mises au point, sur le fondement des exigences légales contraignantes de la Convention européenne des droits de l'homme. Les États membres devraient désormais concevoir des plans d'action nationaux de sorte à garantir la mise en œuvre dans la pratique de ces normes internationales.

Les paragraphes précédents résument les points d'action les plus urgents et présentent des exemples de bonnes pratiques des États. Les États membres peuvent apprendre énormément les uns des autres ainsi que des pays hors de l'Europe qui ont pris des mesures visant à protéger la sécurité des journalistes. Il est recommandé aux États membres de procéder à un examen approfondi des menaces à la sécurité des journalistes dans leur pays et d'engager un véritable partenariat avec les journalistes et la société civile pour pallier ces risques. Il conviendrait de concevoir, de mettre en œuvre et d'examiner régulièrement des plans d'action nationaux s'étendant à tous les domaines. Ces plans doivent contenir des points d'action SMART (spécifiques, mesurables, atteignables, pertinents et limités dans le temps) qui répondent aux besoins constatés sur le terrain – par exemple, le fait de fournir une protection policière ou de soutenir un mécanisme d'évacuation des journalistes. Un engagement véritable et positif en faveur de la liberté d'expression doit sous-tendre tout plan d'action national : les responsables politiques et les personnalités publiques doivent reconnaître explicitement que toute violence à l'égard des journalistes représente une menace pour la démocratie, condamner sans équivoque toute agression violente et arrêter de dénigrer les médias. Un message positif selon lequel la liberté d'expression est primordiale pour la démocratie doit venir d'en haut.

Une menace grandissante pour la sécurité des journalistes sévit dans toute l'Europe. Les pressions et risques auxquels les journalistes et autres acteurs des médias sont exposés dans leur travail portent atteinte à la liberté d'expression et, plus généralement, aux valeurs démocratiques. Par conséquent, il est urgent que les États membres du Conseil de l'Europe réagissent. Au niveau international, des lignes directrices et des normes détaillées consacrées à la protection des journalistes ont été mises au point, sur le fondement des exigences légales contraignantes de la Convention européenne des droits de l'homme. Les États membres devraient mettre au point des plans d'action nationaux de sorte à garantir la mise en oeuvre dans la pratique de ces normes internationales.

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 oeuvre de la Convention dans les États membres.

