



Comment protéger les journalistes et autres acteurs des médias ? *Version élargie*



Conseil de l'Europe DGI(2023)05

Guide de mise en œuvre – version élargie à des thèmes choisis dans les piliers « Prévention » et « Promotion » des Lignes directrices annexées à la Recommandation CM/Rec(2016)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias

Comment protéger les journalistes et autres acteurs des médias ? *Version élargie*

Guide de mise en œuvre – version élargie
à des thèmes choisis dans les piliers
« Prévention » et « Promotion » des Lignes
directrices annexées à la Recommandation
CM/Rec(2016)4 sur la protection
du journalisme et la sécurité des journalistes
et autres acteurs des médias.

DGI(2023)05

Les points de vue exprimés dans cet ouvrage n'engagent que le ou les auteurs et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

La reproduction d'extraits (jusqu'à 500 mots) est autorisée, sauf à des fins commerciales, tant que l'intégrité du texte est préservée, que l'extrait n'est pas utilisé hors contexte, ne donne pas d'informations incomplètes ou n'induit pas le lecteur en erreur quant à la nature, à la portée et au contenu de ce texte. Le texte source doit toujours être cité comme suit : « © Conseil de l'Europe, année de publication ».

Pour toute autre demande relative à la reproduction ou à la traduction de tout ou partie de ce document, veuillez vous adresser à la Direction de la communication, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg Cedex), ou à publishing@coe.int.

Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée au Service de la Direction Générale des Droits de l'Homme et de l'Etat de Droit.

Conseil de l'Europe,
F-67075 Strasbourg Cedex,
Courriel : freedomofexpression@coe.int

Conception de la couverture et mise en page : Division de la production des documents et des publications (DPDP),
Conseil de l'Europe
Photos : Shutterstock

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

© Conseil de l'Europe, septembre 2023
Imprimé dans les ateliers
du Conseil de l'Europe

Document préparé par le
Département de la Société
de l'Information

Table des matières

INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	5
ANALYSE DE CERTAINS DOMAINES DU PILIER « PRÉVENTION » DES LIGNES DIRECTRICES DE LA RECOMMANDATION CM/REC(2016)4	7
A. Cadre juridique visant à garantir l'indépendance des médias et à préserver leur pluralisme (paragraphe 1 des lignes directrices)	7
B. Le cadre législatif garantit l'accès du public à l'information, la protection de la vie privée et des données, la confidentialité et la sécurité des communications, ainsi que la protection des sources journalistiques et des lanceurs d'alerte (paragraphe 2 des lignes directrices).	18
C. Le cadre législatif garantit une protection efficace de tous les journalistes et autres acteurs des médias (paragraphe 2 des lignes directrices).	29
D. Mise en œuvre d'un cadre législatif complet permettant aux journalistes et aux autres acteurs des médias de contribuer au débat public de manière efficace et sans crainte (paragraphe 2 des lignes directrices, suite)	36
E. Examen indépendant et approfondi du cadre législatif (paragraphe 3 à 5 des lignes directrices)	43
F. Les lois sur la diffamation comprennent des garanties de liberté d'expression conformes aux normes européennes et internationales en matière de droits de l'homme (paragraphe 6 des lignes directrices).	50
G. Une base juridique claire pour la surveillance et l'interception des données de communication qui prévoit des garanties contre les abus (paragraphe 7 des lignes directrices).	62
ANALYSE DES DOMAINES SÉLECTIONNÉS DU PILIER PROMOTION DES LIGNES DIRECTRICES DE LA RECOMMANDATION CM/REC(2016)4	69
A. Sensibilisation aux questions de sécurité ; traduction et diffusion de la recommandation (paragraphe 28 et 29 des lignes directrices)	69
B. Partenariats avec la société civile (paragraphe 30 des lignes directrices)	75
ANNEXE	
OUTIL D'AUTO-ÉVALUATION POUR LES ETATS MEMBRES SUR DES SUJETS SÉLECTIONNÉS CONCERNANT LA PROTECTION DU JOURNALISME ET LA SÉCURITÉ DES JOURNALISTES ET AUTRES ACTEURS DES MÉDIAS - DANS LE CADRE DES PILIERS PRÉVENTION ET PROMOTION DES LIGNES DIRECTRICES DE LA RECOMMANDATION CM/REC(2016)4	79

Introduction et méthodologie

La violence, le harcèlement et les menaces à l'encontre des journalistes et des autres acteurs des médias portent atteinte au droit à la liberté d'expression des journalistes, conduisent à l'autocensure et font peser de graves risques sur le droit de la société dans son ensemble à recevoir des informations. Si les journalistes ne peuvent pas rendre compte librement des questions d'intérêt public par crainte de représailles, il ne peut y avoir de débat public éclairé. Cela touche au cœur de la démocratie.

En 2016, reconnaissant le nombre croissant d'attaques violentes et de menaces à l'encontre des journalistes, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la Recommandation CM/Rec(2016)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias (ci-après la Recommandation CM/Rec(2016)4 ou la Recommandation).¹ La Recommandation repose sur quatre piliers thématiques : (1) la prévention contre la violence et les menaces ; (2) la protection du journalisme et des journalistes ; (3) la poursuite des auteurs d'attaques contre les journalistes ; et (4) la promotion de l'information, de l'éducation et de la sensibilisation sur les questions relatives à la sécurité des journalistes.

En 2020, le Conseil de l'Europe a publié un Guide de mise en œuvre de la Recommandation, axé sur les piliers « Protection » et « Poursuites ».² S'appuyant sur les réponses à deux questionnaires distribués à tous les États membres du Conseil de l'Europe, le guide identifie les domaines d'action prioritaires et partage les bonnes pratiques dans chacun d'entre eux.

La présente version élargie du Guide de mise en œuvre complète le guide 2020 en fournissant des orientations sur la mise en œuvre des piliers « Prévention » et « Promotion ». Le pilier « prévention » requiert un cadre juridique efficace pour garantir le libre exercice de la liberté d'expression sans crainte de violence, ainsi que sa mise en œuvre effective. Ce pilier couvre une série de questions allant de la protection constitutionnelle du droit à la liberté d'expression à un cadre

-
1. Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, adoptée par le Comité des Ministres le 13 avril 2016 lors de la 1253^{ème} réunion des Délégués des Ministres: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168064147b)
 2. Juin 2020, DGI(2020)11

pénal pratique et efficace pour protéger les journalistes. Le pilier « promotion » se concentre sur les mesures visant à sensibiliser aux questions de sécurité, notamment par le biais de l'éducation aux médias et de partenariats multipartites pour la sécurité du journalisme.

La méthodologie utilisée pour le présent guide est similaire à celle employée pour le guide de 2020. Elle s'appuie sur les contributions des États membres sollicitées au moyen d'un questionnaire détaillé, complété par des recherches documentaires.³ Pour chacun des domaines thématiques identifiés dans les piliers Prévention et Promotion de la Recommandation, le Guide de mise en œuvre élargi :

- ▶ **Établit des indicateurs** afin de générer des informations de base permettant d'évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la recommandation ;
- ▶ **Fournit des informations générales**, y compris des références à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et à d'autres sources ;
- ▶ **Met en évidence les bonnes pratiques dans le domaine**, telles qu'elles ont été identifiées dans les réponses au questionnaire ;⁴
- ▶ **Fait des suggestions aux autorités nationales** sur les moyens possibles de mettre en œuvre la recommandation ;
- ▶ **Propose un outil d'auto-évaluation aux États membres sous la forme** d'un questionnaire pour les aider à examiner l'état de la mise en œuvre de la recommandation dans leurs juridictions respectives (voir l'annexe).

3. Les sources sont indiquées tout au long du rapport, le cas échéant. Lorsque les informations s'appuient sur des ressources primaires telles que la législation ou les lignes directrices ministérielles, cela est indiqué. Lorsque des informations ont été fournies par les États membres dans leurs réponses au questionnaire diffusé par le Secrétariat de la Division des médias et de l'internet du Conseil de l'Europe en 2022, mais sans indiquer d'autres sources, cela est également indiqué.

4. Les pratiques utiles incluses dans ce guide de mise en œuvre ne prétendent pas être complètes, et leurs effets et leur fonctionnement n'ont pas été testés ou observés de première main par le Secrétariat du Conseil de l'Europe. Les pratiques prometteuses des États membres ont été communiquées au Secrétariat de la Division des médias et de la gouvernance de l'Internet du Conseil de l'Europe par le biais d'un questionnaire envoyé en 2022 par les représentants des États membres au Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI).

Analyse de certains domaines du pilier « prévention » des lignes directrices de la recommandation CM/Rec(2016)4

A. CADRE JURIDIQUE VISANT À GARANTIR L'INDÉPENDANCE DES MÉDIAS ET À PRÉSERVER LEUR PLURALISME (PARAGRAPHE 1 DES LIGNES DIRECTRICES)

1. Les États membres devraient, conformément à leurs traditions constitutionnelles et législatives, garantir l'indépendance des médias et préserver le pluralisme des médias, y compris l'indépendance et la viabilité des médias de service public et des médias communautaires, qui sont des éléments essentiels d'un environnement favorable à la liberté d'expression.

A. INDICATEURS

Risques	Mesures pour éviter/remédier aux risques
Le droit à la liberté d'expression n'est pas respecté	Protection constitutionnelle effective du droit à la liberté d'expression
Le droit à la liberté des médias n'est pas respecté	Protection juridique de la liberté des médias dans la législation nationale ou les cadres réglementaires
Concentration de la propriété des médias au sein des différents secteurs médiatiques et entre eux	Les règles juridiques qui régissent la propriété des médias au sein des différents secteurs médiatiques et entre eux
	Règles juridiques concernant la transparence de la propriété des médias
Partialité dans le soutien des médias	Règles juridiques/garanties pour des mesures de soutien aux médias
Pas de médias indépendants de service public	Règles/garanties juridiques pour des médias de service public indépendants
Manque de médias indépendants, y compris de médias régionaux, locaux, minoritaires et communautaires à but non lucratif	Règles/garanties juridiques promouvant des médias indépendants, y compris les médias régionaux, locaux, minoritaires et communautaires à but non lucratif.
Manque d'informations sur l'état de l'indépendance des médias dans le pays	Obligation légale de procéder à une évaluation périodique de l'état de l'indépendance des médias dans le pays et d'en rendre compte

B. JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME ET AUTRES SOURCES PERTINENTES

La mise en place d'un cadre juridique garantissant l'indépendance des médias et promouvant le pluralisme est cruciale pour la liberté des médias. Elle nécessite une garantie constitutionnelle forte, une législation primaire complète et des normes d'application. La Cour européenne des droits de l'homme a rendu des arrêts fixant des normes, et le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a fourni des orientations par le biais de déclarations et de recommandations.

Garanties constitutionnelles et légales de la liberté des médias et de l'indépendance éditoriale

L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui protège le droit à la liberté d'expression, est le texte de référence par excellence. La Cour européenne des droits de l'homme a souligné que la liberté d'expression s'applique « non seulement ... [aux] « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi ... à celles qui heurtent, choquent ou inquiètent » et elle a mis en évidence « le rôle essentiel d'une presse libre pour assurer le bon fonctionnement d'une société démocratique ».⁵ La Cour a en outre souligné la liberté éditoriale des médias de décider de la forme de leurs reportages,⁶ et que les médias ne peuvent pas être empêchés de publier sur des questions d'intérêt public - et en particulier sur des questions d'actualité - à moins qu'un fort intérêt public ne s'y oppose.⁷

Le Comité des Ministres a adopté plusieurs recommandations et déclarations soulignant l'importance de la liberté des médias et de leur indépendance éditoriale. Il s'agit notamment de la Recommandation CM/Rec(2022)11 sur les principes de gouvernance des médias et de la communication;⁸ Recommandation CM/Rec(2022)4 sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère numérique;⁹ Recommandation CM/Rec(2011)7 sur une nouvelle notion des médias;¹⁰ les Lignes directrices 2007 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise;¹¹ et la Déclaration de 2004 sur la liberté du débat politique dans les médias.¹²

Pluralisme des médias, transparence de la propriété et prévention de la concentration de la propriété

Le pluralisme des médias est un élément essentiel du droit à la liberté d'expression et du droit du public à être informé.¹³ La Cour européenne des droits de l'homme l'a

5. *Pedersen et Baadsgaard c. Danemark* (GC), no. 49017/99, 17 décembre 2004, par. 71.

6. *Oberschlick c. Autriche* (Plénière), no 11662/85, 23 mai 1991, par. 57.

7. *Stoll c. Suisse* (GC), no 69698/01, 10 décembre 2007, par. 131.

8. Adoptée le 6 avril 2022, lors de la 1431^e réunion des Délégués des Ministres.

9. Adoptée le 17 mars 2022, lors de la 1429^e réunion des Délégués des Ministres.

10. Adoptée le 21 septembre 2011, lors de la 1121^e réunion des Délégués des Ministres.

11. Adoptée le 26 septembre 2007 lors de la 1005^e réunion des Délégués des Ministres.

12. Adoptée le 12 février 2004 lors de la 872^e réunion des Délégués des Ministres.

13. L'article 11, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'UE protège explicitement le pluralisme des médias.

affirmé dans plusieurs affaires. Par exemple, dans l'affaire *Çetin et autres c. Turquie*, qui concernait l'interdiction de la diffusion d'un journal dans une région de Turquie, la Cour a déclaré que :

« Les citoyens doivent être autorisés à recevoir des messages variés... Ce qui distingue une société démocratique, c'est la pluralité des idées et des informations. »¹⁴

Pour ce faire, il ne suffit pas de s'assurer qu'il existe de nombreux médias. La Cour a souligné qu'« il ne suffit pas de prévoir l'existence de plusieurs chaînes ou la possibilité théorique pour des opérateurs potentiels d'accéder au marché de l'audiovisuel. Il est nécessaire, en outre, de permettre un accès effectif au marché afin de garantir la diversité du contenu global des programmes, reflétant autant que possible la variété des opinions rencontrées dans (...) la société ».¹⁵

La Cour a souligné que l'État est le « garant ultime » du pluralisme des médias¹⁶ et que les États ont « l'obligation de mettre en place un cadre législatif et administratif approprié pour garantir un pluralisme effectif ».¹⁷ Dans un arrêt de 2022, la Grande Chambre de la Cour a souligné que les États doivent « adapter les cadres réglementaires existants, notamment en ce qui concerne la propriété des médias, et adopter toute mesure réglementaire et financière nécessaire pour garantir la transparence et le pluralisme structurel des médias ainsi que la diversité des contenus diffusés ».¹⁸

Le Comité des Ministres a fourni des orientations détaillées aux États sur la meilleure façon de mettre en œuvre ces normes. La Recommandation CM/Rec(2018)1 sur le pluralisme des médias et la transparence de la propriété des médias¹⁹ recommande un certain nombre de mesures, notamment en surveillant régulièrement le marché, en garantissant une concurrence effective, en empêchant les acteurs individuels d'acquérir un pouvoir de marché disproportionné et en prenant des mesures pour promouvoir un journalisme de qualité et la disponibilité de contenus médiatiques diversifiés. La recommandation souligne également l'importance des médias de service public et des médias communautaires minoritaires, régionaux, locaux et à but non lucratif : « De tels médias indépendants permettent aux communautés et aux individus de s'exprimer sur des sujets correspondant à leurs besoins et à leurs intérêts, et contribuent ainsi à faire connaître au public des questions qui peuvent ne pas être représentées dans les médias grand public et à faciliter des processus de dialogue inclusifs et participatifs au sein des communautés et entre elles, ainsi qu'aux niveaux régional et local ». La transparence de la propriété est essentielle et la Recommandation (2018)1 recommande donc également plusieurs mesures à cet égard, y compris de rendre publics les propriétaires bénéficiaires ultimes.

14. *Çetin et autres c. Turquie*, n° 40153/98 et 40160/98, 13 février 2003, par. 64.

15. *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie*, no 38433/09, 7 juin 2012, par. 130.

16. *Informationsverein Lentia c. Autriche*, no(s). 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89, 17207/90, 24 novembre 1993.

17. *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie*, no. 38433/09, 7 juin 2012, par.134.

18. *NIT S.R.L. c. Moldova*, no 28470/12, 5 avril 2022, par. 186.

19. Adoptée le 7 mars 2018, lors de la 1309^e réunion des Délégués des Ministres.

Mesures de soutien public aux médias, en particulier aux médias indépendants, y compris les médias régionaux, locaux, minoritaires et communautaires à but non lucratif

Recommandation (2018)²⁰ recommande des mesures positives pour améliorer l'ampleur et la qualité de la couverture médiatique des questions qui intéressent et sont pertinentes pour les groupes sous-représentés dans les médias. Les mesures de soutien peuvent être financières, comme la publicité et les subventions, ou non financières. Les États doivent veiller à éviter toute partialité, ou même apparence de partialité, dans l'attribution du soutien, et les principes suivants doivent être respectés :

- ▶ L'aide doit être basée sur des critères clairs, précis, équitables, objectifs et transparents, et être gérée de manière transparente et non discriminatoire par un organisme indépendant ;
- ▶ L'autonomie éditoriale et opérationnelle des médias doit être respectée ;
- ▶ Il devrait y avoir des rapports annuels sur l'utilisation des fonds publics pour soutenir les médias.

La recommandation CM/Rec(2022)4 sur la promotion d'un environnement favorable au journalisme de qualité à l'ère numérique²¹ recommande un certain nombre de mesures que les États peuvent prendre pour soutenir le journalisme de qualité :

- ▶ Effectuer une évaluation des besoins ;
- ▶ Fournir un soutien ciblé à des types de journalisme spécifiques ;
- ▶ Financer la diffusion d'informations locales dans l'intérêt du public ;
- ▶ Élaborer des politiques fiscales neutres qui soutiennent l'innovation dans les médias ;
- ▶ Permettre aux médias de fonctionner comme des organisations à but non lucratif et de bénéficier d'avantages fiscaux appropriés.

Le Comité d'experts sur le renforcement de la résilience des médias (MSI-RES) a été créé en 2021 pour élaborer, avant la fin de 2023, une étude sur les bonnes pratiques en matière de financement durable des médias.²²

Médias de service public

La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que lorsqu'il existe un radio-diffuseur public, l'État doit garantir qu'il « fournit un service pluraliste ... il est indispensable au bon fonctionnement de la démocratie qu'il transmette des nouvelles, des informations et des commentaires impartiaux, indépendants et équilibrés et ... qu'il offre un forum [où un large] éventail de points de vue et d'opinions peuvent être exprimés ».²³

20. *Ibid.*

21. Adoptée le 17 mars 2022, lors de la 1429^e réunion des Délégués des Ministres.

22. Voir : <https://www.coe.int/fr/web/freedom-expression/msi-res>.

23. *Manole et autres c. Moldova*, n° 13936/02, 17 décembre 2009.

La Cour a cité la Recommandation (1996)¹⁰ du Comité des Ministres sur la garantie de l'indépendance du service public de radiodiffusion, soulignant en particulier que le cadre juridique des organismes de radiodiffusion de service public devrait protéger leur indépendance éditoriale et leur autonomie institutionnelle; que les règles régissant le statut et la nomination des conseils d'administration devraient prévenir tout risque d'ingérence politique ou autre; et que le cadre réglementaire devrait exiger que les programmes d'information présentent fidèlement les faits et les événements et encouragent la libre formation d'opinions.

La Recommandation CM/Rec(2018)¹ réaffirme l'importance des médias de service public dans le cadre du pluralisme des médias et recommande aux Etats de «garantir des conditions adéquates pour que les médias de service public puissent continuer à jouer ce rôle dans le paysage multimédia, y compris en leur apportant un soutien approprié à l'innovation et au développement de stratégies numériques et de nouveaux services.» L'Assemblée parlementaire a appelé les Etats à protéger l'indépendance éditoriale et l'autonomie opérationnelle des médias de service public et à leur assurer un financement stable, durable, transparent et adéquat.²⁴

La conférence conjointe du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne de radio-télévision (EBU) de 2022 sur «Les médias de service public pour la démocratie» s'est déclarée très préoccupée par les menaces qui pèsent sur les médias de service public dans de nombreux pays et a recommandé de renouveler l'engagement en faveur de la liberté des médias, du pluralisme et de médias de service public indépendants et durables, et de réduire l'influence de la politique partisane sur les décisions de financement. Il a recommandé que les engagements existants soient mis en œuvre, notamment par les moyens suivants :

- ▶ garantir une mission solide et large, neutre au niveau des plateformes, afin que les médias de service public puissent fournir des contenus impartiaux et de qualité à un large public, innover, s'adapter à un environnement médiatique en mutation et favoriser la transformation numérique;
- ▶ fournir un financement stable et adéquat qui soit équitable, justifiable, transparent et responsable;
- ▶ garantir une forte indépendance éditoriale et institutionnelle;
- ▶ permettre une gouvernance efficace grâce à des organes de supervision à la composition pluraliste, dont les membres sont indépendants et compétents et qui peuvent demander des comptes aux médias de service public;
- ▶ garantir l'indépendance des autorités réglementaires nationales;
- ▶ assurer la disponibilité des médias de service public, ainsi que le fait qu'ils soient repérables, accessibles et dûment mis en évidence;
- ▶ des informations et autres contenus y relatifs en ligne, y compris sur les médias sociaux.

24. Résolution 2317 (2020) de l'Assemblée parlementaire, Menaces pour la liberté des médias et la sécurité des journalistes en Europe, 28 janvier 2020.

Ressources en ligne :

- ▶ Conseil de l'Europe - Éducation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit, Liberté d'expression
- ▶ Observatoire du pluralisme des médias (MPM)
- ▶ Site web du Conseil de l'Europe sur les médias de service public
- ▶ Digest : Normes du Conseil de l'Europe sur les médias de service public
- ▶ Centre de connaissances sur les médias de service public de l'Union européenne de radio-télévision

C. PRATIQUES ET INITIATIVES UTILES QUI FOURNISSENT DES ORIENTATIONS DANS CE DOMAINE

Garanties constitutionnelles et légales de la liberté des médias et de l'indépendance éditoriale

Tous les pays européens garantissent le droit à la liberté d'expression, en vertu de leur droit constitutionnel et de leur ratification de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans certains pays, la constitution protège spécifiquement la liberté des médias et certains de ses aspects. C'est le cas, par exemple, des pays suivants:

- ▶ L'article 5, paragraphe 2, de la loi fondamentale allemande dispose que « [l]a liberté de la presse et la liberté d'informer par le biais d'émissions et de films sont garanties. Il n'y a pas de censure ».
- ▶ La Constitution suédoise comprend quatre lois fondamentales, dont la loi sur la liberté de la presse et la loi fondamentale sur la liberté d'expression. Ces lois sont considérées comme les fondements de la société démocratique et fournissent des garanties détaillées sur la liberté des médias;²⁵
- ▶ La Constitution belge prévoit que « [l]a presse est libre; la censure ne peut jamais être introduite; aucune caution ne peut être exigée des auteurs, éditeurs ou imprimeurs ... Lorsque l'auteur est connu et domicilié en Belgique, ni l'éditeur, ni l'imprimeur, ni le distributeur ne peuvent être poursuivis ».²⁶
- ▶ L'article 14 de la Constitution grecque dispose que « [l]a presse est libre. La censure et toutes les autres mesures préventives sont interdites. La saisie des journaux et autres publications avant ou après leur diffusion est interdite ».

En France, le pluralisme des médias est un objectif à valeur constitutionnelle.²⁷

La Constitution portugaise ne protège pas seulement la liberté des médias, mais précise que cela implique une protection non seulement pour les médias, mais aussi pour les journalistes individuels. L'article 38 stipule que « [l]a liberté de la presse implique ... la liberté d'expression et de création des journalistes et des autres employés, ainsi que la liberté des journalistes de participer à la décision de

25. Voir <https://www.riksdagen.se/en/documents-and-laws/docs--laws/laws/>.

26. Article 25.

27. Décision du Conseil constitutionnel n° 84-181 DC du 11 octobre 1984

la politique éditoriale de leur média, sauf lorsque celle-ci est de nature doctrinale ou religieuse».

L'indépendance éditoriale des médias et des journalistes est garantie dans les cadres législatifs de la plupart des pays européens. La loi autrichienne reconnaît expressément l'indépendance du radiodiffuseur public et de ses journalistes;²⁸ la loi bulgare sur la radio et la télévision garantit l'indépendance des fournisseurs de services de médias et de leurs activités vis-à-vis des interventions politiques et économiques;²⁹ la loi française sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881 garantit l'indépendance des médias et des journalistes;³⁰ la loi lettone sur la presse interdit toute ingérence dans les activités des médias; et la loi lituanienne interdit d'exercer une influence sur les médias, leurs propriétaires et les journalistes dans le but d'obtenir des informations incorrectes ou tendancieuses.³¹

Certains pays européens protègent les journalistes contre la publication de documents qui contredisent leurs valeurs, leurs croyances ou leurs convictions. En Autriche, par exemple, les journalistes peuvent refuser de collaborer à la création du contenu d'articles ou de présentations qui contredisent leurs convictions sur des questions fondamentales ou les principes de la profession de journaliste; la loi lettone sur la presse autorise également les journalistes à refuser de préparer et de publier du matériel s'il est en contradiction avec leurs opinions; et la loi géorgienne sur la liberté d'expression protège le droit d'un journaliste «de prendre des décisions éditoriales fondées sur sa conscience».³²

Pluralisme des médias, transparence de la propriété et prévention de la concentration de la propriété

Dans la pratique, le pluralisme des médias ne se limite pas à l'introduction d'une législation. Les pays qui présentent score, la plus faible concentration de propriété et le plus faible risque global pour le pluralisme des médias dans le Media Pluralism Monitor, une étude de surveillance des médias réalisée chaque année sous l'égide de l'Institut universitaire européen et couvrant 32 pays d'Europe,³³ disposent d'une combinaison de législation et de mesures supplémentaires.

En Allemagne, seul pays présentant un «risque faible» pour le pluralisme des médias, cette question relève de la compétence des États fédéraux (Länder). Ceux-ci disposent de réglementations strictes concernant la propriété et le contrôle des médias (au sein des différents secteurs médiatiques et entre eux), la transparence de la propriété, les mesures de soutien, l'indépendance des médias de service public et la protection des journalistes individuels. Elles encouragent également les médias indépendants, y compris les médias régionaux, locaux, minoritaires et communautaires à but non lucratif. Chacune des quatorze autorités des médias est

28. Loi fédérale sur la Société autrichienne de radiodiffusion; voir également Cour constitutionnelle 14.03.2013, VfSlg. 19742; Cour administrative suprême 22.05.2013, 2012/03/0144

29. Article 5

30. Loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881

31. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.065AB8483E1E/asr>

32. Article 3, paragraphe 2, point d).

33. <https://cmpf.eui.eu/mpm2022-results/>

conçue comme une autorité de régulation indépendante. Les radiodiffuseurs sont tenus de communiquer les informations relatives à la propriété et les projets affectant la structure de l'actionnariat; les médias en ligne doivent afficher les informations relatives à la propriété dans les mentions légales de leurs sites web; et les obligations de transparence de la presse écrite sont stipulées dans les lois sur la presse des différents États. La Commission sur la concentration dans les médias (KEK) surveille la concentration de la propriété et gère une base de données accessible au public.

Au Portugal, autre pays relativement bien noté en matière de pluralisme des médias, les investisseurs détenant plus de 5 % du capital social et les autres sources de financement importantes doivent être rendus publics; les médias indépendants (en particulier les médias régionaux, locaux, minoritaires et communautaires à but non lucratif) et les médias de service public bénéficient d'un soutien; les journalistes sont protégés par la loi contre toute influence indue; et l'entité de régulation des médias procède à un examen périodique de l'état de l'indépendance des médias dans le pays.³⁴

La transparence du financement et de la propriété est cruciale, et plusieurs pays ont récemment introduit ou renforcé leur législation à cet égard. En Croatie, la loi révisée sur les médias électroniques a mis à jour les règles sur la transparence de la publicité d'État et de la propriété des médias, ainsi que sur la concentration des médias; l'Estonie a modifié sa loi sur les médias pour améliorer la transparence de la propriété des médias, y compris des propriétaires effectifs; et le Portugal a étendu son cadre législatif déjà complet réglementant la transparence de la propriété des médias, en exigeant des services à la demande et des plateformes de partage de vidéos qu'ils enregistrent les données relatives à la propriété auprès de l'Autorité de régulation des médias.³⁵ En République tchèque, il existe un registre des bénéficiaires effectifs des entreprises, y compris des médias.³⁶

Dans certains pays, il existe des registres accessibles au public qui détaillent la propriété et le financement des médias, y compris, dans certains cas, les revenus provenant de sources publiques (par le biais de la publicité ou d'autres formes de soutien). En Lituanie, par exemple, un système public d'information sur les producteurs et les diffuseurs d'informations publiques («VIRIS») fournit des données sur les propriétaires de médias et sur les fonds reçus par les médias de la part d'organismes publics. L'Euromedia Ownership Monitor, qui publie une base de données contenant des informations sur la propriété et le contrôle des principaux médias d'information dans 15 pays de l'UE, est une initiative universitaire précieuse dans ce domaine.³⁷

Au Danemark et en Suède, les plus grands médias sont détenus et gérés par des fondations dont l'objectif est d'assurer la viabilité des médias sans dépendre

34. Loi 78/2015, du 29 juillet, dans sa version actuelle, conformément aux lois sur la presse, la télévision et la radio; loi exécutive 23/2015, du 6 février.

35. Comme indiqué dans le rapport sur l'État de droit 2022 de la Commission européenne.

36. Informations fournies en réponse au questionnaire diffusé par le secrétariat du CDMSI.

37. Il propose également un atelier d'éducation aux médias axé sur les questions de propriété, destiné aux élèves de l'enseignement secondaire : <https://media-ownership.eu/media-literacy-resources/>.

d'actionnaires ou de fonds publics. Cela a d'importantes implications pratiques : «Le Danemark n'a pas connu de problèmes avec des propriétaires d'entreprises affiliées à des partis politiques qui aient pris le contrôle de médias centraux et l'aient utilisé pour exercer une influence politique directe ou indirecte. Cela est dû à l'importance du secteur des services publics et à la tradition de propriété des fondations».³⁸ En ce qui concerne le modèle suédois, des universitaires ont fait remarquer que «la défense du 4^e pouvoir est une base importante pour les décisions stratégiques des fondations, et non la rentabilité en soi ; la rentabilité est plutôt considérée comme un moyen de produire un contenu journalistique».³⁹

Mesures de soutien public aux médias

Plusieurs États soutiennent les médias, sous différentes formes :

- ▶ Au Portugal, la loi exécutive 23/2015 garantit un soutien public aux médias d'information régionaux et locaux, en fonction de leur niveau de développement et de leur audience ;
- ▶ En 2021, le Parlement luxembourgeois a approuvé un programme de soutien aux médias numériques et émergents, dont le montant est calculé en fonction du nombre de journalistes;⁴⁰
- ▶ Au Danemark, les subventions publiques sont déterminées par le nombre de journalistes employés, la diversité de l'audience et la quantité de contenu politique et culturel créé.⁴¹

Il est essentiel de garantir l'absence de parti pris. En 2021, le gouvernement autrichien a annoncé la mise en place d'un processus de réflexion, compte tenu des inquiétudes concernant les dépenses élevées consacrées à la publicité d'État, l'équité et la transparence de leur attribution et l'influence politique dans le processus.⁴²

Médias de service public

L'indépendance des médias de service public est primordiale pour leur permettre de remplir leur fonction. Le moyen le plus efficace de garantir cette indépendance est de l'ancrer dans la législation, d'allouer un financement à long terme et d'établir une structure de gouvernance qui protège le radiodiffuseur de toute ingérence politique. L'Observatoire du pluralisme des médias classe l'Allemagne au premier rang à cet égard en raison de l'importance des fonds alloués aux médias de service public, déterminés par un organisme indépendant ; des procédures de nomination

38. Monitoring Media Pluralism in Europe, Country Report Denmark : <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/74686/MPM2022-Denmark-EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

39. Leona Achtenhagen, Stefan Melesko & Mart Ots, "Upholding the 4th estate-exploring the corporate governance of the media ownership form of business foundations", (2018) 20(2) International Journal of Media Management 129, p. 146, cité dans Safety of journalists and the fighting of corruption in the EU, EU Parliament Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, juillet 2020.

40. FIJ : Luxembourg : approbation d'un nouveau régime d'aide avec des subventions pour les journalistes des salles de rédaction, 20 juillet 2021.

41. Loi sur les subventions aux médias (Mediestøtte), Lov nr 1604, 26/12/2013.

42. Comme indiqué dans le rapport sur l'État de droit 2022 de la Commission européenne.

équitable et transparente pour les directeurs et la direction des radiodiffuseurs, un tiers seulement des membres du conseil de surveillance étant nommés par le pouvoir politique; et de l'absence de tentatives d'influence des politiciens sur les radiodiffuseurs publics.⁴³ La Lituanie obtient un score tout aussi solide. La loi sur la radio et la télévision nationales lituaniennes⁴⁴ (LRT) garantit que le mandat des membres du conseil ne coïncide pas avec celui des institutions et organes de nomination, que les membres ne peuvent pas être membres de partis politiques et qu'ils ne peuvent pas être révoqués avant la fin de leur mandat, sauf pour les motifs limités spécifiés dans la loi. Le directeur général de la LRT est sélectionné à l'issue d'un concours public et ne peut être révoqué qu'à la majorité des deux tiers des membres du Conseil. Le LRT est financé par une part fixe des recettes fiscales.

En Suède, où l'indépendance des médias de service public est également étroitement surveillée, la loi suédoise sur la radio et la télévision et la loi sur la liberté d'expression garantissent l'indépendance des médias de service public vis-à-vis des intérêts économiques et politiques. Les procédures de nomination protègent l'indépendance des conseils d'administration et de la direction, et il n'existe aucune indication ni aucun exemple de conflit concernant la nomination ou la révocation des directeurs et des membres des conseils d'administration.⁴⁵ Le Parlement suédois décide de la mission générale, du cadre organisationnel et de l'allocation des fonds pour les entreprises de médias de service public avant chaque nouvelle période d'octroi de licence, sur la base des propositions d'une commission d'enquête et d'une consultation publique. Les entreprises de médias de service public sont tenues de présenter un rapport annuel et public sur le respect des conditions de la mission; ces rapports sont évalués par la Commission de radiodiffusion.⁴⁶

D. SUGGESTIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE

Garanties constitutionnelles et légales de la liberté des médias et de l'indépendance éditoriale

- ▶ Les États devraient mettre en place une protection constitutionnelle du droit à la liberté d'expression ainsi que de la liberté des médias et de ses composantes, telles que la liberté éditoriale des journalistes, le droit d'accès à l'information, la protection des sources d'information confidentielles et le pluralisme des médias.
- ▶ De même, les lois et cadres réglementaires nationaux devraient garantir sans équivoque la liberté des médias et tous ses éléments constitutifs, et indiquer les paramètres détaillés de sa promotion et de son application effective, ainsi que les circonstances limitées dans lesquelles elle peut être restreinte.

43. Comme décrit dans le rapport national du MPM pour l'Allemagne: <https://cmpf.eui.eu/mpm2022-results/>.

44. Voir <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.1559303036A8/asr>.

45. Comme décrit dans le rapport national du MPM pour la Suède: <https://cmpf.eui.eu/mpm2022-results/>.

46. Tel que rapporté au mécanisme de l'Etat de droit de l'UE: https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/61_1_194050_coun_chap_sweden_en_0.pdf

Pluralisme des médias, transparence de la propriété et prévention de la concentration de la propriété

- ▶ Les États devraient adopter une législation exigeant la transparence de la propriété des médias, notamment en ce qui concerne les bénéficiaires effectifs des entreprises de médias, et rendre le registre qui en résulte accessible au public.
- ▶ Les États devraient limiter la concentration de la propriété des médias, notamment en promouvant une concurrence effective et en veillant à ce qu'aucun individu, entreprise ou consortium d'entreprises ne puisse acquérir la propriété ou le contrôle d'un pourcentage important du marché des médias au sein d'un secteur ou entre différents secteurs.
- ▶ Les États devraient assurer un suivi et une évaluation indépendants et réguliers de l'état du pluralisme et de l'indépendance des médias.
- ▶ Les États devraient promouvoir la disponibilité, la réparabilité et l'accessibilité de la plus grande diversité possible de contenus médiatiques.
- ▶ Les États devraient élaborer, dans un environnement multipartite, des stratégies et des mécanismes visant à soutenir les médias d'information professionnels et un journalisme indépendant et d'investigation de qualité.
- ▶ Les États devraient mettre en place un cadre réglementaire complet pour la propriété des médias.

Mesures de soutien public aux médias, en particulier aux médias indépendants, y compris les médias régionaux, locaux, minoritaires et communautaires à but non lucratif

- ▶ Les États doivent mettre en œuvre des mesures de soutien et veiller à ce qu'elles soient fondées sur des critères clairs, précis, équitables et transparents.
- ▶ Les mesures de soutien doivent respecter l'autonomie éditoriale et opérationnelle des médias.
- ▶ Les mesures de soutien doivent être gérées de manière non discriminatoire et transparente par un organisme indépendant.
- ▶ Il devrait y avoir des rapports annuels sur l'utilisation des fonds publics pour soutenir les médias.
- ▶ Les États devraient procéder à une évaluation des besoins en matière de viabilité financière du journalisme de qualité.
- ▶ Les États devraient apporter un soutien ciblé à des types de journalisme spécifiques.
- ▶ Les États devraient soutenir la diffusion d'informations locales dans l'intérêt du public et mettre en œuvre d'autres mesures pour veiller à ce que les médias communautaires et indépendants disposent de ressources suffisantes.
- ▶ Les États devraient élaborer des politiques fiscales neutres pour soutenir l'innovation dans les médias.
- ▶ Les États devraient autoriser l'opération des médias en tant qu'organisations à but non lucratif et leur accorder des avantages fiscaux appropriés.

- Les États devraient soutenir l'innovation et le développement de stratégies numériques et de nouveaux services.

Médias de service public

- Les États devraient protéger l'indépendance éditoriale et l'autonomie opérationnelle des médias de service public, notamment en limitant l'influence de l'État et en veillant à ce que les conseils de surveillance et de gestion soient indépendants.
- Les États devraient assurer un financement stable, à long terme, durable, transparent et adéquat des médias de service public.

B. LE CADRE LÉGISLATIF GARANTIT L'ACCÈS DU PUBLIC À L'INFORMATION, LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE ET DES DONNÉES, LA CONFIDENTIALITÉ ET LA SÉCURITÉ DES COMMUNICATIONS, AINSI QUE LA PROTECTION DES SOURCES JOURNALISTIQUES ET DES LANCEURS D'ALERTE (PARAGRAPHE 2 DES LIGNES DIRECTRICES).

2. Les États membres devraient mettre en place un cadre législatif complet qui permette aux journalistes et aux autres acteurs des médias de contribuer au débat public de manière efficace et sans crainte. Ce cadre devrait refléter les principes énoncés dans la présente annexe et garantir ainsi l'accès du public à l'information, la protection de la vie privée et des données, la confidentialité et la sécurité des communications, ainsi que la protection des sources journalistiques et des lanceurs d'alerte.

A. INDICATEURS

Risques	Mesures pour éviter/remédier aux risques
L'accès public à l'information pour les journalistes et autres professionnels des médias est inexistant ou insuffisant.	Le cadre législatif national garantit suffisamment l'accès public à l'information pour les journalistes et les autres professionnels des médias.
Absence ou inefficacité de la protection de la vie privée et des données personnelles des journalistes et autres professionnels des médias	Le cadre législatif national protège efficacement la vie privée et les données personnelles des journalistes et autres professionnels des médias.
Absence ou inefficacité de la protection de la confidentialité et de la sécurité des communications des journalistes et autres professionnels des médias	Le cadre législatif national protège efficacement la confidentialité et la sécurité des communications des journalistes et autres professionnels des médias.

Pas de protection ou protection inefficace de la confidentialité des sources d'information journalistiques	Le cadre législatif national protège efficacement la confidentialité des sources d'information journalistiques.
Protection inexistante ou inefficace des lanceurs d'alerte	Le cadre législatif national protège efficacement les lanceurs d'alerte

B. JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME ET AUTRES SOURCES PERTINENTES

Accès du public à l'information

La Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme, un droit d'accès à l'information naît lorsque la divulgation a été ordonnée par un tribunal, mais que l'ordonnance du tribunal n'a pas été respectée; ou lorsque l'accès à l'information est essentiel à l'exercice d'un droit garanti par la Convention. Dans son arrêt de Grande Chambre de 2016 dans l'affaire *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, la Cour a estimé que pour que l'article 10 s'applique, l'objet de la demande doit être en rapport avec le travail journalistique des requérants; les informations recherchées doivent répondre à un critère d'intérêt public; et la personne qui demande l'accès aux informations doit le faire dans le but d'informer le public.⁴⁷

Le droit d'accès aux documents officiels est également garanti en tant que droit «autonome» par la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents officiels (dite Convention de Tromsø).⁴⁸ Il s'agit du premier instrument juridique international contraignant à reconnaître un droit général d'accès aux documents officiels détenus par les autorités publiques, sous réserve d'un ensemble restreint de limitations visant à protéger certains intérêts tels que la sécurité nationale, la défense ou la vie privée.

Outre la Convention de Tromsø et la jurisprudence de la Cour, le Conseil de l'Europe donne des orientations importantes sur le droit d'accès à l'information. La recommandation CM/Rec(2002)2 sur l'accès aux documents officiels prévoit que «[l]es États membres devraient garantir le droit de toute personne d'avoir accès, sur demande, aux documents officiels détenus par les autorités publiques... Les États membres peuvent limiter le droit d'accès aux documents officiels [mais] les limitations devraient être fixées avec précision par la loi, être nécessaires dans une société démocratique et être proportionnées à [un objectif légitime]». ⁴⁹

La Cour européenne des droits de l'homme a également statué qu'un journaliste ne peut être condamné simplement pour avoir possédé ou publié des informations en violation de la législation sur les secrets officiels. Dans l'affaire *Dammann c. Suisse*,⁵⁰, la Cour a estimé que la condamnation pénale d'un journaliste à qui des informations confidentielles avaient été «divulguées» constituait une violation du droit à la liberté d'expression.

47. No. 18030/11, 8 novembre 2016.

48. STCE n° 205.

49. Adoptée par le Comité des Ministres le 21 février 2002 lors de la 784^e réunion des Délégués des Ministres.

50. No 77551/01, 25 juillet 2006.

Protection des sources journalistiques

La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que « la protection des sources journalistiques est l'une des conditions fondamentales de la liberté de la presse. ... Sans cette protection, les sources peuvent être dissuadées d'aider la presse à informer le public sur des questions d'intérêt général. En conséquence, le rôle vital de chien de garde de la presse peut être sapé, et la capacité de la presse à fournir des informations exactes et fiables peut être affectée ».⁵¹ La Cour a expliqué que cela est dû au fait que « les injonctions de divulguer les sources ont potentiellement un impact préjudiciable, non seulement sur la source, dont l'identité peut être révélée, mais aussi sur le journal ... et sur les membres du public, qui ont un intérêt à recevoir des informations communiquées par des sources anonymes ».⁵²

Les perquisitions constituent une menace particulière pour les sources journalistiques, décrites par la Cour comme « une mesure plus radicale qu'une injonction de divulguer l'identité d'une source, puisque les enquêteurs qui font une descente sur le lieu de travail d'un journaliste ont accès à toute la documentation détenue par ce dernier ».⁵³

Si le droit d'un journaliste à protéger ses sources n'est pas un droit absolu, il ne peut être limité que lorsqu'il est « justifié par une exigence impérieuse d'intérêt public » et assorti de « garanties procédurales légales [...], en premier lieu [...] le contrôle d'un juge ou d'un autre organe de décision indépendant et impartial ».⁵⁴ La Cour européenne des droits de l'homme a en outre déclaré que « la décision à prendre devrait être régie par des critères clairs, y compris la question de savoir si une mesure moins intrusive peut suffire à servir les intérêts publics prépondérants établis. Le juge ou toute autre autorité devrait pouvoir refuser de rendre une ordonnance de divulgation ou rendre une ordonnance limitée ou qualifiée de manière à protéger les sources contre la divulgation ».⁵⁵

La Recommandation CM/Rec(2000)7 du Comité des Ministres sur le droit des journalistes de ne pas divulguer leurs sources d'information prévoit que « la divulgation d'informations identifiant une source ne devrait pas être considérée comme nécessaire à moins qu'il puisse être établi de manière convaincante que (i) des mesures alternatives raisonnables à la divulgation n'existent pas ou ont été épuisées par les personnes ou les autorités publiques qui demandent la divulgation, et (ii) l'intérêt légitime de la divulgation l'emporte clairement sur l'intérêt public de la non-divulgation ». La recommandation souligne que les journalistes ne devraient jamais être contraints de divulguer leurs sources confidentielles dans le cadre d'une procédure en diffamation.

51. *Goodwin c. Royaume-Uni*, n° 17488/90, 27 mars 1996.

52. *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni*, nos 58170/13, 62322/14 et 24960/15, 25 mai 2021, par. 443.

53. *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni*, nos 58170/13, 62322/14 et 24960/15, 25 mai 2021.

54. *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni*, nos 58170/13, 62322/14 et 24960/15, 25 mai 2021, par. 444.

55. *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni*, nos 58170/13, 62322/14 et 24960/15, 25 mai 2021, par. 445.

Lanceurs d'alerte

La Cour a estimé que, sous certaines conditions, les employés peuvent divulguer de telles informations même s'ils violent ainsi une obligation de confidentialité envers leurs employeurs, et qu'ils ne doivent pas être licenciés ou subir d'autres représailles en conséquence.⁵⁶ Les principes suivants peuvent être dégagés de la jurisprudence de la Cour sur la protection des Lanceurs d'alerte, telle qu'exposée dans les affaires clés *Bucur et Toma c. Roumanie*,⁵⁷ *Guja c. Moldavie*,⁵⁸ et *Halet c. Luxembourg*.⁵⁹

(1) La divulgation doit être faite, dans la mesure du possible, au supérieur hiérarchique de la personne ou à une autre autorité ou instance compétente. Ce n'est que lorsque cela est manifestement irréalisable ou risque d'être inefficace que l'information peut être divulguée au public, y compris par l'intermédiaire des médias.

(2) Les dénonciateurs doivent prendre des mesures pour vérifier, dans la mesure du possible, que les informations qu'ils cherchent à divulguer sont authentiques avant de les rendre publiques.

(3) Le motif qui sous-tend les actions d'un dénonciateur est un facteur important ; la divulgation ne doit pas être motivée par un gain personnel, des griefs personnels ou tout autre motif ultérieur.

(4) Les informations divulguées doivent présenter un intérêt public. Cela s'étend aux informations concernant des pratiques ou des comportements qui, bien que légaux, sont répréhensibles, ainsi qu'aux informations relatives au fonctionnement des autorités publiques dans une société démocratique.

(5) Le préjudice causé à l'employeur doit être mis en balance avec l'intérêt public.

(6) Si un dénonciateur divulgue des informations en dehors de ces circonstances « protégées », toute sanction imposée ne doit pas être disproportionnée.

La Recommandation CM/Rec(2014)7 du Comité des Ministres sur la protection des lanceurs d'alerte⁶⁰ souligne que « la divulgation au public, par exemple à un journaliste » peut être appropriée lorsqu'il n'y a pas d'autres voies sûres pour signaler de telles préoccupations ou lorsque l'acte répréhensible est en cours ou dissimulé. Cela peut être « essentiel pour la responsabilité et la transparence dans une démocratie ». ⁶¹

Vie privée et protection des données

L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme protège le droit au respect de la vie privée. La vie privée et le droit à la liberté d'expression entretiennent une relation complexe. D'une part, la vie privée est une condition préalable à l'exercice de la liberté d'expression : par exemple, les journalistes doivent

56. *Guja c. Moldova* (GC), no. 14277/04, 12 février 2008.

57. 40238/02, 8 janvier 2013.

58. No. 14277/04, 12 février 2008.

59. N° 21884/18, 14 février 2023.

60. Adoptée le 30 avril 2014.

61. *Ibid.*

pouvoir protéger leurs sources d'information confidentielles. D'autre part, l'exercice du droit à la liberté d'expression peut avoir un impact sur le droit à la vie privée, par exemple lorsque les médias publient des photographies privées ou d'autres informations.

Lorsque la vie privée et la liberté d'expression s'opposent, la Cour applique une série de critères :⁶²

- (1) Si la publication a contribué à un débat sur un sujet d'intérêt général ;
- (2) La personne concernée était-elle une personnalité publique ?
- (3) Que la personne concernée ait recherché la publicité ou que le sujet ait déjà fait l'objet d'un rapport ;
- (4) Comment l'information a été obtenue et sa véracité ;
- (5) Le contenu, la forme et les conséquences de la publication ; et
- (6) Dans les cas où une sanction a été imposée, la sévérité de cette sanction.

Le droit à la protection des données personnelles est un aspect important du droit au respect de la vie privée prévu à l'article 8 de la Convention. Il est également protégé par la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (la Convention sur la protection des données), qui a été ratifiée par tous les États membres du Conseil de l'Europe. Les « données à caractère personnel » sont « toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable » : par exemple, le nom d'une personne, son adresse IP ou des images de vidéosurveillance.⁶³

Les « principes de protection des données », énoncés aux articles 4 à 11 de la Convention sur la protection des données, sont au cœur de toutes les lois sur la protection des données :

- (1) Légalité, équité et transparence du traitement
- (2) Les données ne doivent être traitées que pour une finalité claire et précise, ou pour des finalités clairement liées ;
- (3) Le traitement doit être limité à ce qui est nécessaire pour atteindre la finalité ;
- (4) Les données inexactes doivent être supprimées ou mises à jour ;
- (5) Les données doivent être supprimées lorsqu'elles ne sont plus nécessaires à leur finalité ;
- (6) Les données sont traitées de manière à garantir la sécurité ;
- (7) Les personnes qui détiennent, traitent et contrôlent des données à caractère personnel doivent démontrer qu'elles respectent les principes de la protection des données.

Il existe une exception importante aux principes de protection des données pour les journalistes. Dans l'affaire *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c.*

62. Comme cristallisé dans l'affaire *Axel Springer AG c. Allemagne*, no. 39954/08, 7 février 2012.

63. Article 2 de la Convention 108 ; *Amann c. Suisse*, n° 27798/95, 16 février 2000.

Finlande, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que cette exception « vise à permettre aux journalistes d'accéder aux données, de les collecter et de les traiter afin de garantir qu'ils sont en mesure d'exercer leurs activités journalistiques ». ⁶⁴ Toutefois, cela ne signifie pas que les journalistes sont libres de publier des données personnelles; cela reste soumis à un test d'intérêt public. ⁶⁵

Confidentialité et sécurité des communications

Le droit des journalistes à la protection de la confidentialité de leurs communications est une composante importante de leur droit au respect de la vie privée (qui a été interprété comme s'appliquant au lieu de travail d'un journaliste) ainsi que de leur droit à la liberté d'expression. Dans l'affaire *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni*, ⁶⁶ la Grande Chambre de la Cour a distingué deux scénarios : (1) lorsque la surveillance des communications des journalistes vise ou est susceptible de révéler des sources d'informations confidentielles ; et (2) lorsque l'interception des communications ne vise pas ou n'est pas hautement susceptible d'aboutir à l'interception de sources d'informations confidentielles, mais qu'il existe néanmoins un risque que cela se produise en raison de la nature du travail d'un journaliste. Dans le premier cas de figure, la Cour a estimé que les mêmes principes que ceux qui sous-tendent la protection des sources devaient s'appliquer. ⁶⁷ Dans le second scénario, la Cour a noté la puissance des technologies modernes de surveillance et a exigé que des garanties soient mises en place, notamment un contrôle par un juge ou un autre organe indépendant. ⁶⁸

La Recommandation CM/Rec(2000) 7 du Comité des Ministres sur le droit des journalistes à ne pas divulguer leurs sources d'information stipule que l'interception, la surveillance, la perquisition et la saisie ne devraient pas être ordonnées lorsqu'elles ont pour but de contourner le droit des journalistes à ne pas divulguer des informations identifiant une source.

Manuels et ressources :

- ▶ Site web du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents officiels
- ▶ Manuel sur la législation européenne en matière de protection des données, Agence des droits fondamentaux de l'UE
- ▶ Manuel sur la protection des lanceurs d'alerte, Conseil de l'Europe
- ▶ Fiche d'information sur la protection des sources journalistiques, Cour européenne des droits de l'homme
- ▶ Recommandations, déclarations et résolutions du Conseil de l'Europe sur la protection des données
- ▶ Convention sur la protection des données (Convention 108) Avis du Comité

64. No. 931/13, 27 juin 2017, par. 175.

65. *Ibid.* paras. 167-196. Voir également l'article 85 du Règlement général sur la protection des données.

66. *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni*, nos 58170/13, 62322/14 et 24960/15, 25 mai 2021.

67. *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni*, par. 448.

68. *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni*, par. 450.

C. PRATIQUES ET INITIATIVES UTILES QUI FOURNISSENT DES ORIENTATIONS DANS CE DOMAINE

Accès du public à l'information

L'accès à l'information est garanti dans presque tous les pays européens, y compris par la Constitution.⁶⁹ Toutefois, une garantie constitutionnelle n'est pas suffisante en soi ; une législation de mise en œuvre est nécessaire pour préciser l'étendue des restrictions d'accès, la procédure par laquelle l'accès peut être obtenu, les frais à facturer (le cas échéant), les possibilités de recours en cas de refus d'accès et la création d'un organisme indépendant chargé de superviser la mise en œuvre de la législation. Les premières lois au monde ont été adoptées en Suède et en Finlande, et depuis la fin des années 1990 et les années 2000, l'importance du droit d'accès à l'information a été fortement reconnue, de nombreux pays adoptant de nouvelles lois ou renforçant celles qui existaient déjà.

Les ONG Access Info et Centre for Law and Democracy ont mis au point un instrument d'évaluation du droit à l'information (RTI) qui mesure la solidité du cadre juridique du droit d'accès à l'information détenue par les autorités publiques sur la base de 61 indicateurs distincts. Chacun de ces indicateurs prend en compte une caractéristique particulière d'un régime juridique solide en matière d'accès à l'information, divisé en sept catégories principales : droit d'accès, champ d'application, procédure de demande, exceptions et refus, recours, sanctions et protections, et mesures de promotion.⁷⁰ Approuvé par des organisations intergouvernementales telles que l'UNESCO, l'outil RTI Ratings attribue une note élevée aux lois finlandaise et suédoise sur l'accès à l'information, ainsi qu'aux lois sur l'accès à l'information de la Slovénie, de la Croatie, de la Serbie et de l'Albanie.

Mais tous les pays qui disposent d'une législation solide sur le papier n'ont pas été en mesure de la traduire en pratiques efficaces sur le terrain. Un rapport de l'OCDE datant de 2022 a identifié le Royaume-Uni comme une bonne pratique à cet égard, avec des procédures de recours internes, externes et judiciaires efficaces.⁷¹ Le rapport identifie également de bonnes pratiques en matière de contrôle au Danemark, où le médiateur parlementaire a un mandat pour la mauvaise administration avec un accent particulier sur l'accès à l'information, et en Finlande, où le médiateur parlementaire et le chancelier de la justice ont tous deux des pouvoirs étendus.⁷² En 2021, le gouvernement suédois a mis en place une enquête indépendante afin de déterminer si les lois et les mécanismes d'accès à l'information du pays fonctionnaient, en particulier à la lumière de la pandémie de Covid 19. L'enquête a identifié quelques exemples de restrictions directes et indirectes, mais a été globalement positive et a conclu que le système continuait à bien fonctionner.⁷³

69. Par exemple, voir l'article 23 de la Constitution albanaise, l'article 32 de la Constitution belge, l'article 38 de la Constitution croate, l'article 5A de la Constitution grecque et l'article 267 de la Constitution portugaise.

70. <https://www.rti-rating.org/>

71. OCDE, La protection et la promotion de l'espace civique, p. 133.

72. OCDE, La protection et la promotion de l'espace civique, p. 136.

73. Gouvernement suédois (2022), The principle of openness under COVID-19-pandemic.

La loi lituanienne sur la fourniture d'informations au public prévoit une réponse rapide aux demandes d'accès à l'information formulées par les journalistes.⁷⁴

Vie privée et protection des données

En raison de l'influence de la législation de l'Union européenne sur la protection des données, qui a été récemment mise à jour et qui fixe des normes élevées pour la protection des données personnelles, il existe une protection relativement forte et uniforme des principes de protection des données dans les pays européens.⁷⁵ Cela inclut la protection du journalisme. La Cour de justice de l'Union européenne a défini les « activités journalistiques » au sens large, comme comprenant « la divulgation au public d'informations, d'opinions ou d'idées, quel que soit le moyen utilisé pour les transmettre ». Cela inclut le journalisme vidéo ainsi que le matériel produit par les blogueurs et les journalistes citoyens, et pas seulement les journalistes « professionnels ».⁷⁶

Les pratiques nationales les plus prometteuses sont les suivantes :

- ▶ La loi suédoise sur la protection des données stipule explicitement que « ni le GDPR ni cette loi n'empiètent sur la loi sur la liberté de la presse ou la loi sur la liberté d'expression » ;
- ▶ L'exemption journalistique prévue par la loi néerlandaise de mise en œuvre du Règlement général sur la protection des données a été invoquée avec succès dans plusieurs cas ;⁷⁷
- ▶ En Bulgarie, la Commission pour la protection des données personnelles a rendu plusieurs décisions soulignant le rôle important que jouent les médias dans une société démocratique et le fait que la liberté de diffuser des informations est essentielle à la démocratie.⁷⁸

Protection des sources journalistiques

Dans certains pays européens, la protection des sources est un principe constitutionnel.⁷⁹ C'est le cas de la loi suédoise sur la liberté de la presse, qui a valeur constitutionnelle et stipule que toute source journalistique a un droit fondamental à l'anonymat ; ce droit ne peut être restreint que dans des circonstances limitées, telles qu'une atteinte à la sécurité nationale.⁸⁰

74. Article 6.

75. Le Règlement (UE) 2016/679 (généralement appelé Règlement général sur la protection des données, GDPR en abrégé).

76. Voir par exemple *Tietosuojavalvutettu c. Satakunnan Markkinapörssi Oy, Satamedia Oy*, affaire C-73/07 ; *Sergejs Buvids intervenant : Datu valsts inspekcija*, affaire C-345/17.

77. Comme indiqué dans la Chronique Jurisprudence GDPR mai 2018 - mai 2020 aux Pays-Bas, 24 septembre 2020.

78. Tel que rapporté au Secrétariat de la Division Médias et Gouvernance de l'Internet.

79. Voir, par exemple, l'article 16 de la Constitution macédonienne et l'article 38 de la Constitution portugaise.

80. §4. Ce principe d'anonymat a été reconnu pour la première fois dans la loi originale sur la liberté de la presse de 1766 et existe depuis dans le droit suédois. Voir également la loi fondamentale sur la liberté d'expression.

Dans d'autres pays, la protection des sources fait l'objet d'une législation non constitutionnelle. Certains protègent les sources d'information confidentielles des journalistes en tant que privilège absolu. Par exemple, en Géorgie, la loi sur la liberté de parole et d'expression prévoit que « [l]a source d'un secret professionnel jouit d'une protection absolue et personne n'a le droit d'en exiger la divulgation. Nul ne peut être tenu de révéler la source d'une information confidentielle au cours d'une procédure judiciaire sur la base d'une restriction du droit à la liberté de parole et d'expression. »⁸¹

Dans d'autres pays, le privilège peut être écarté lorsqu'un intérêt public suffisamment important le justifie. C'est le cas en Belgique, où la loi sur la protection des sources prévoit que les journalistes et les rédacteurs ne peuvent être contraints par un juge à divulguer des sources d'information que si celles-ci sont de nature à prévenir des crimes qui menacent gravement l'intégrité physique d'une ou plusieurs personnes, et si (1) l'information est d'une importance cruciale pour la prévention de tels crimes ; et (2) l'information ne peut être obtenue par d'autres moyens. Les mêmes conditions s'appliquent aux mesures d'enquête (perquisitions, saisies, écoutes téléphoniques, etc.) prises à l'égard des sources journalistiques.⁸²

Parmi les autres pratiques intéressantes, citons la Lituanie, la République de Moldova et la Roumanie, où les journalistes ne peuvent être contraints de révéler l'identité de leurs sources que sur décision de justice, lorsque cela est nécessaire pour des intérêts publics d'importance vitale ou autrement significatifs, et lorsque les autres moyens d'obtenir des informations ne sont pas disponibles ou ont déjà été épuisés.⁸³

Dans certains pays, les journalistes sont protégés contre l'obligation de comparaître en tant que témoins dans le cadre de procédures pénales.⁸⁴ Dans d'autres pays, le privilège de ne pas être appelé à témoigner est protégé à moins qu'il n'y ait un intérêt public prépondérant.⁸⁵

Confidentialité et sécurité des communications

Dans certains pays, la confidentialité et la sécurité des communications sont protégées par la constitution.⁸⁶ Dans un certain nombre de pays, la violation de la confidentialité et de la sécurité des communications constitue une infraction pénale. Par exemple, l'article 144 du code pénal letton prévoit une peine d'emprisonnement ou une amende pour « violation intentionnelle de la confidentialité de la correspondance personnelle, ... interception illégale de transmissions de données ou de signaux non accessibles au public dans les réseaux de télécommunications, ainsi

81. Loi de Géorgie sur la liberté de parole et d'expression, article 11(1)

82. Loi du 7 avril 2005 relative à la protection des sources journalistiques

83. Loi lituanienne sur la fourniture d'informations au public, article 8 ; loi moldave sur la liberté d'expression et la loi sur la presse, article 13 ; loi roumaine sur l'audiovisuel n° 504/2002, article 7.

84. Par exemple, dans les codes de procédure pénale de la Bosnie-Herzégovine, de la Géorgie, de la Pologne et de l'Ukraine.

85. Par exemple, en vertu du code de procédure pénale moldave et du code de procédure pénale allemand ; voir également l'article 102 du code fiscal allemand.

86. Par exemple, l'article 19 de la Constitution grecque prévoit la confidentialité des lettres et des communications.

que l'acquisition illégale de données électromagnétiques non accessibles au public à partir d'un réseau de télécommunications ». L'Ukraine a modifié son code pénal en 2016 afin de prévoir une peine renforcée de trois à sept ans d'emprisonnement pour l'interception de communications téléphoniques, postales, électroniques ou autres d'«hommes d'État, de personnalités publiques ou de journalistes ».⁸⁷

Les codes de procédure pénale de tous les pays européens permettent à un tribunal ou à un juge d'ordonner l'interception de communications. Les codes de certains pays exigent expressément que cette mesure ne soit pas utilisée pour contourner le droit des journalistes à protéger leurs sources. Par exemple, le code de procédure pénale français prévoit que « les correspondances avec un journaliste permettant l'identification d'une source ... ne peuvent être transcrites ».⁸⁸

Lanceurs d'alerte

L'introduction de la directive de l'Union européenne sur les lanceurs d'alerte a permis de renforcer la protection des lanceurs d'alerte dans les pays de l'UE.⁸⁹ Cette directive, bien qu'elle n'offre une protection qu'aux personnes qui signalent des violations des règles de l'UE, établit des normes précieuses :

- ▶ s'applique aux travailleurs (y compris les fonctionnaires), aux personnes ayant le statut d'indépendant, aux actionnaires et aux personnes appartenant à l'organe d'administration, de gestion ou de surveillance d'une entreprise, y compris les membres non exécutifs, aux bénévoles et aux stagiaires rémunérés ou non, ainsi qu'à toute personne travaillant sous la supervision et la direction de contractants, de sous-traitants et de fournisseurs, y compris lorsqu'ils rapportent ou divulguent publiquement des informations sur des infractions commises dans le cadre d'une relation de travail qui a pris fin depuis lors ou lorsque la relation de travail n'a pas encore commencé ;
- ▶ La protection est accordée à condition que le dénonciateur ait eu des motifs raisonnables de croire que les informations sur les infractions signalées étaient vraies au moment où il les a communiquées ;
- ▶ Les divulgations publiques peuvent être faites lorsque le problème signalé constitue un danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public, lorsqu'il y a un risque de représailles ou qu'il y a peu de chances que la violation soit traitée de manière efficace ;
- ▶ Une longue liste de mesures de rétorsion interdites est fournie, y compris la suspension, la mise à pied, le licenciement ou des mesures équivalentes ; la rétrogradation ou le refus de promotion ; le transfert de fonctions ; la réduction des salaires ; l'évaluation négative des performances ; ou toute autre conséquence négative ;

87. Code pénal ukrainien, article 163.

88. Code de procédure pénale, articles 100, 100-5.

89. Directive (UE) 2019/1937 du 23 octobre 2019 relative à la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, 26 novembre 2019, Journal officiel de l'Union européenne L 305/17.

- ▶ Un soutien pratique doit être apporté aux lanceurs d'alerte, notamment sous la forme d'informations et de conseils, d'aide juridique, d'assistance financière et de mesures de soutien, y compris un soutien psychologique;
- ▶ Des sanctions efficaces devraient être prévues pour ceux qui entravent la dénonciation.
- ▶ De nombreux pays précisent que la dénonciation est autorisée non seulement en cas de comportement illégal, mais aussi en cas de comportement répréhensible et contraire à l'intérêt public - y compris les menaces pour la santé et la sécurité, ou les menaces pour l'environnement.⁹⁰

D. SUGGESTIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE

Accès du public à l'information

- ▶ Le droit de toute personne d'avoir accès, sur demande, aux documents officiels détenus par les autorités publiques devrait être garanti, limité uniquement conformément à la loi et dans la mesure où cela est nécessaire, dans une société démocratique, pour protéger un objectif légitime.
- ▶ L'accès à un document peut être refusé si la divulgation porte ou est susceptible de porter atteinte à un objectif légitime, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation.
- ▶ Les demandes d'accès à l'information doivent être traitées et l'accès doit être accordé en temps utile.
- ▶ Il devrait y avoir un mécanisme de recours efficace en cas de refus d'accès.
- ▶ Il devrait y avoir des mécanismes efficaces de contrôle et d'application, par exemple par le biais d'un médiateur ou d'un commissaire dont les décisions devraient être exécutoires en droit.
- ▶ Les journalistes ne devraient pas être tenus responsables de la publication d'informations sur des questions d'intérêt public qui leur ont été communiquées par des « fuites ».

Protection des sources journalistiques

- ▶ Le droit des journalistes de ne pas divulguer des informations identifiant une source devrait être garanti, soit comme un privilège absolu, soit comme un privilège qualifié, limité uniquement conformément à la loi et nécessaire, dans une société démocratique, à la prévention ou à l'investigation d'affaires impliquant la sécurité nationale, des crimes graves ou des atteintes graves à l'intégrité physique.
- ▶ La divulgation ne peut être ordonnée que par un juge ou un autre organe indépendant, si l'intérêt légitime de la divulgation l'emporte clairement sur l'intérêt public de la non-divulgation, et si des mesures alternatives raisonnables à la divulgation n'existent pas ou ont été épuisées.

90. Par exemple, la loi islandaise sur la protection des lanceurs d'alerte; la loi britannique de 1998 sur la divulgation de l'intérêt public.

- Les journalistes ne devraient pas être contraints de révéler leurs sources confidentielles dans les affaires de diffamation.

Lanceurs d'alerte

- Les États devraient veiller à ce que les lanceurs d'alerte bénéficient de la protection de la loi contre des représailles pour les divulgations faites dans l'intérêt public, à condition qu'ils aient des motifs raisonnables de croire que l'information concernée est vraie et que la divulgation est dans l'intérêt public.
- Les États devraient veiller à ce que la dénonciation aux médias soit autorisée lorsque les rapports internes sont peu fiables ou inefficaces et qu'il y a peu de chances que la violation ou la faute présumée soit traitée de manière efficace.
- Les lanceurs d'alerte devraient pouvoir bénéficier d'une aide juridique et d'autres mesures de soutien pratique.

Vie privée, protection des données, confidentialité et secret des communications

- La loi sur la protection des données devrait prévoir une exemption effective pour les activités journalistiques.
- Toute restriction de la liberté d'expression imposée par la législation nationale pour protéger la vie privée devrait intégrer les normes établies par la Cour européenne des droits de l'homme et, en particulier, permettre la publication d'informations sur des questions d'intérêt public.
- Les droits des journalistes en matière de protection de la vie privée et des données doivent être protégés.
- La surveillance des communications d'un journaliste qui risque de compromettre des sources d'information confidentielles doit être autorisée par un juge ou un autre organe indépendant investi du pouvoir de déterminer si la surveillance est justifiée par une exigence impérieuse d'intérêt public et si une mesure moins intrusive pourrait suffire à servir l'intérêt public.

C. LE CADRE LÉGISLATIF GARANTIT UNE PROTECTION EFFICACE DE TOUS LES JOURNALISTES ET AUTRES ACTEURS DES MÉDIAS (PARAGRAPHE 2 DES LIGNES DIRECTRICES).

2. Les États membres devraient mettre en place un cadre législatif complet qui permette aux journalistes et aux autres acteurs des médias de contribuer au débat public de manière efficace et sans crainte.

(...)

Le cadre législatif et sa mise en œuvre devraient garantir une protection efficace des femmes journalistes et des autres femmes actives dans les médias contre les dangers liés au genre dans le cadre de leur travail. Une attention particulière devrait être accordée à l'importance d'une législation du travail et de l'emploi adéquate pour protéger les journalistes et les autres acteurs des médias contre les licenciements arbitraires ou les représailles, et contre des conditions de travail précaires qui peuvent les exposer à des pressions indues les incitant à s'écarter de la déontologie et des normes journalistiques acceptées.

A. INDICATEURS

Risques	Mesures pour éviter/remédier aux risques
Protection absente ou insuffisante de l'intégrité physique et morale des journalistes et des autres acteurs des médias, hommes et femmes, en ligne et hors ligne.	Un cadre législatif, y compris des dispositions de droit pénal, qui protège efficacement l'intégrité physique et morale de tous les journalistes et autres acteurs des médias, y compris contre les abus et les attaques en ligne.
Les femmes journalistes et les autres acteurs des médias ne sont pas protégés contre les dangers liés au genre dans le cadre de leur travail.	Analyse des menaces et des risques liés au genre auxquels sont confrontées les femmes journalistes et les autres acteurs des médias dans le cadre de leur travail et mise en œuvre des dispositions de protection correspondantes.
Les journalistes sont vulnérables aux menaces ou aux pressions indues qui peuvent les amener à s'écarter de la déontologie journalistique.	Les lois sur l'emploi protègent efficacement les journalistes et les autres acteurs des médias contre les licenciements arbitraires ou les représailles.
	Les lois sur l'emploi protègent efficacement les conditions de travail des journalistes et des autres acteurs des médias, y compris ceux qui travaillent en free-lance ou qui exercent d'autres formes de travail précaire, comme ceux qui sont 'pseudo-indépendants' ou qui sont employés sur une base temporaire, intérimaire, occasionnelle ou à temps partiel.

B. JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME ET AUTRES SOURCES PERTINENTES

La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que l'article 2 de la Convention, qui protège le droit à la vie, exige des États qu'ils « prennent les mesures appropriées pour protéger la vie des personnes relevant de leur juridiction » et impose « à l'État l'obligation primordiale de mettre en place des dispositions pénales efficaces pour décourager la commission d'infractions contre la personne, assorties de mécanismes répressifs permettant de prévenir, de réprimer et de punir les infractions à ces dispositions ». ⁹¹ En vertu de l'article 10 de la Convention, les États doivent créer « un environnement favorable à la participation au débat public de toutes les personnes concernées, leur permettant d'exprimer sans crainte leurs opinions et leurs idées, même si elles vont à l'encontre de celles défendues par les autorités officielles ou par une partie importante de l'opinion publique, voire si elles irritent ou choquent cette dernière ». ⁹²

91. *Gongadze c. Ukraine*, no. 34056/02, 8 novembre 2005, par. 164. Voir aussi, entre autres, *Kılıç c. Turquie*, no 22492/93, 28 mars 2000, par. 62; *Huseynova c. Azerbaïdjan*, no 10653/10, 13 avril 2017, par. 98.

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

Le Comité des Ministres a souligné le devoir des Etats d'établir un cadre pénal efficace dans plusieurs recommandations et résolutions, en mettant l'accent sur la nécessité d'une *mise en œuvre* efficace de ce cadre. Le Comité des Ministres a également souligné qu'un cadre de droit pénal n'est pas suffisant ; les menaces peuvent également provenir de lois sur l'emploi inadéquates et de conditions de travail précaires. En juin 2021, le Comité des Ministres a adopté une résolution sur la sécurité des journalistes dans laquelle les Etats s'engagent, entre autres, à « appliquer de manière adéquate les lois applicables en matière d'emploi afin de mieux protéger les journalistes et les autres acteurs des médias contre les licenciements arbitraires ou les représailles, et contre les conditions de travail précaires qui les rendent plus vulnérables aux attaques ».⁹³

D'autres organisations intergouvernementales ont également exhorté les États à agir pour améliorer la sécurité des journalistes. L'Assemblée générale des Nations unies, le Conseil de sécurité des Nations unies, le Conseil des droits de l'homme des Nations unies et les organes directeurs de l'UNESCO ont adopté successivement des déclarations et des résolutions sur la nécessité d'assurer la sécurité des journalistes et d'enquêter sur les attaques.⁹⁴ La résolution de 2022 sur la sécurité des journalistes adoptée par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies invite les États à « mettre leurs lois, politiques et pratiques en pleine conformité avec leurs obligations et engagements au titre du droit international des droits de l'homme, et à les réexaminer et, le cas échéant, à les abroger ou à les modifier de manière à ce qu'elles ne limitent pas la capacité des journalistes et des travailleurs des médias à accomplir leur travail en toute indépendance et sans ingérence indue ».

Le représentant de l'OSCE pour la liberté des médias a recommandé, notamment en ce qui concerne la lutte contre les violences faites aux femmes journalistes, que les États révisent les lois existantes sur le harcèlement « pour garantir la flexibilité inhérente à certaines de ces lois, en particulier dans les cas de harcèlement de nature sexuelle et sexiste » et que « les cadres juridiques soient périodiquement révisés et contrôlés pour garantir que les lois existantes sont effectivement mises en œuvre et également applicables en ligne ».⁹⁵

93. Conférence des ministres des médias et de la société de l'information, Intelligence artificielle - Politique intelligente: Défis et opportunités pour les médias et la démocratie, 10-11 juin 2021, Résolution sur la sécurité des journalistes.

94. Résolution 74/157 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité, 18 décembre 2019, Doc. A/RES/74/157 ; Résolution du CDH sur la sécurité des journalistes, 5 octobre 2018, Doc. A/HRC/RES/39/6 ; Résolution du CDH sur la promotion, la protection et la jouissance des droits de l'homme sur l'internet, 17 juillet 2018, Doc. A/HRC/RES/38/7 ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité, 19 décembre 2017, Doc. A/RES/72/175 ; Résolution du CDH sur la sécurité des journalistes, 29 septembre 2016, Doc. A/HRC/RES/33/2 ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité, 17 décembre 2015, Doc. A/RES/70/162 ; Résolution 2222 du Conseil de sécurité des Nations Unies, 27 mai 2015, Doc. S/Res/2222 ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité, 18 décembre 2014, Doc. A/RES/69/185 ; Résolution du CDH sur la sécurité des journalistes, 25 septembre 2014, Doc. A/HRC/RES/27/5 ; Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité, 18 décembre 2013, Doc. A/RES/68/163 ; Résolution du CDH sur la sécurité des journalistes, 27 septembre 2012, Doc. A/HRC/RES/21/12 ; Plan d'action des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité, n. 7 ; Résolution 1738 du Conseil de sécurité des Nations Unies, 23 décembre 2006, Doc. ONU S/Res/1738.

95. Communiqué No. 1/2019, Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias.

C. PRATIQUES ET INITIATIVES UTILES QUI FOURNISSENT DES ORIENTATIONS DANS CE DOMAINE

Protections en matière de droit pénal

Plusieurs pays européens ont des dispositions spécifiques dans leur code pénal qui criminalisent la violence contre les journalistes ou la violence qui vise à réduire la liberté d'expression au silence. Le code pénal ukrainien est le plus spécifique et le plus élaboré à cet égard. Il comprend les dispositions suivantes :

- ▶ L'article 171 criminalise l'interférence avec les activités professionnelles des journalistes, définie comme incluant la saisie illégale de matériel journalistique, le refus illégal d'accès à l'information, l'interdiction illégale de couvrir certains sujets ou individus et « toute autre entrave intentionnelle à l'activité professionnelle légale d'un journaliste ». Le délit s'étend à l'exercice d'une influence sur un journaliste afin de l'empêcher d'effectuer son travail journalistique.
- ▶ Les articles 345-1, 347-1, 348-1 et 349-1 incriminent les menaces ou violences, la destruction de biens, le meurtre ou la tentative de meurtre, la prise d'otage d'un journaliste ou de sa famille dans le cadre de son activité professionnelle.

Une note explicative officielle du code pénal ukrainien explique que « l'activité professionnelle d'un journaliste désigne l'activité systématique d'une personne liée à la collecte, à la réception, à la création, à la distribution, au stockage ou à toute autre utilisation d'informations dans le but de les diffuser auprès d'un cercle indéfini de personnes par l'intermédiaire de la presse écrite, des organismes de télévision et de radio, des agences de presse et d'Internet », et offre une protection à tout journaliste, qu'il soit salarié ou indépendant (bien que dans ce dernier cas, il doive être membre d'une association de journalistes).

D'autres pays européens disposent de dispositions pénales protégeant spécifiquement les journalistes :

- ▶ La Suède, où l'infraction consiste à « exercer une contrainte illégale ou à proférer une menace illégale dans l'intention d'influencer la formation de l'opinion publique ... et de porter ainsi atteinte à la liberté d'expression, de réunion ou d'association ».⁹⁶
- ▶ L'Arménie, où l'infraction consiste à entraver le travail journalistique ou à obliger les journalistes à diffuser ou à ne pas diffuser des informations.⁹⁷
- ▶ La France, où le code pénal incrimine « l'atteinte à l'exercice de la liberté d'expression de manière concertée et avec menaces » et « l'entrave, de manière concertée et à l'aide de coups, violences, voies de fait, destructions ou dégradations, à l'exercice de la liberté d'expression ».⁹⁸
- ▶ La Croatie, où le code pénal criminalise le refus de la liberté de parole ou d'expression publique, de la liberté de la presse ou d'autres médias, la

96. Code pénal suédois, section 5 ; voir également le chapitre 7, loi sur la liberté de la presse, articles 2 et 11.

97. Code pénal arménien, article 164.

98. Code pénal français, articles 431-1, 431-2, 223-1-1.

limitation de la liberté de reportage d'un journaliste et l'empêchement de la publication, de la vente ou de la diffusion d'œuvres médiatiques.⁹⁹

- La Géorgie, où le code pénal criminalise l'ingérence illégale dans les activités professionnelles d'un journaliste, en particulier le fait de contraindre un journaliste à diffuser ou à ne pas diffuser des informations.¹⁰⁰
- La Serbie, où le code pénal prévoit des peines plus lourdes pour la mise en danger de la sécurité d'une personne, ou la menace de le faire, si la cible est un journaliste ; la négation ou la restriction illégale de la liberté d'expression ; et la prévention de l'impression et de la distribution de matériel imprimé et de la radiodiffusion.¹⁰¹
- La Pologne, où le code pénal criminalise le recours à la violence ou à une menace illégale pour forcer un journaliste à publier ou à s'abstenir de publier quelque chose, ou l'obstruction ou la suppression de la critique des médias.¹⁰²

Plusieurs États ont récemment modifié leur législation. Par exemple, en 2022, le code pénal danois a été modifié pour faire de la menace une circonstance aggravante lorsqu'elle vise à empêcher la victime de faire usage de sa liberté d'expression ;¹⁰³ au Monténégro, le code pénal a été modifié en 2021 pour prévoir des sanctions plus sévères en cas d'attaques et de menaces à l'encontre de journalistes et d'obstruction ou d'empêchement à l'exercice de leur travail ;¹⁰⁴ en Lettonie, en partie en réponse aux préoccupations concernant les agressions envers les journalistes, la loi sur les sanctions administratives pour les infractions dans le domaine de l'administration, de l'ordre public et de l'utilisation de la langue officielle a été modifiée pour inclure des sanctions pour les comportements agressifs, y compris les menaces de porter atteinte à la santé ou à l'intégrité sexuelle d'une personne ou de ses proches, les menaces contre les biens et le harcèlement.

Dans d'autres pays, les pratiques judiciaires ont évolué pour mieux protéger les journalistes. La Cour suprême slovène a statué en 2019 que les menaces, les insultes ou les violences verbales à l'encontre des journalistes devaient faire l'objet de poursuites ; le ministère public a ensuite modifié ses orientations juridiques, recommandant des poursuites dans une large catégorie de cas.¹⁰⁵ En Finlande, la Cour suprême a rendu un arrêt très médiatisé confirmant une condamnation pour harcèlement d'un journaliste.¹⁰⁶ Son raisonnement faisait référence aux défis auxquels sont confrontés les journalistes dans la société moderne, y compris le harcèlement

99. Code pénal croate, article 127.

100. Code pénal géorgien, article 154.

101. Code pénal serbe, articles 138, 148 et 149.

102. Code pénal polonais, articles 43 et 44

103. Danemark : Loi n° 2601/2021, 28 décembre 2021. Contribution du gouvernement danois au rapport 2022 sur l'État de droit, p. 20 ; loi n° 2601 du 28 décembre 2021, § 1(5).

104. Monténégro : Le Parlement du Monténégro adopte à l'unanimité des amendements au Code pénal renforçant la protection pénale des journalistes, 29 décembre 2021. Voir également la communication de 2022 sur la politique d'élargissement de l'UE, Rapport Monténégro 2022, SWD(2022) 335 final, 12 octobre 2022.

105. Comme indiqué dans le chapitre national du rapport 2020 sur l'État de droit pour la Slovénie, p. 13.

106. Cour suprême, arrêt du 18 février 2022, R2020/680, ECLI:FI:KKO:2022:8.

en ligne, et citait la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et les recommandations internationales relatives à la protection des journalistes.¹⁰⁷

Certains pays criminalisent spécifiquement les abus en ligne. En Autriche, la « cyberintimidation » est l'infraction pénale consistant à porter atteinte à l'honneur d'une personne sur internet d'une manière perceptible par un grand nombre de personnes ou à mettre à la disposition d'un grand nombre de personnes des faits ou des images très personnels.¹⁰⁸ Le code pénal français définit l'abus en ligne comme comprenant « les propos ou comportements imposés à une même victime par plusieurs personnes, de manière concertée ou par incitation de l'une d'entre elles, alors même qu'ils ne présenteraient pas un caractère répétitif », ainsi que les abus qui, sans être coordonnés, sont perpétrés par des individus qui « savent que la victime fait l'objet de comportements ou de propos répétitifs ».¹⁰⁹ Pour mieux lutter contre les abus en ligne motivés par le sexe, la loi sur le harcèlement sexuel définit le harcèlement sexuel comme comprenant « des propos ou comportements à connotation sexuelle répétés à l'égard d'une personne et portant atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant ou en raison de la création d'une situation intimidante, hostile ou offensante » et précise que cela inclut le harcèlement en ligne.¹¹⁰

En Roumanie et aux Pays-Bas, le fait qu'un crime soit motivé par une discrimination fondée sur le sexe constitue une circonstance aggravante.¹¹¹

Protections en matière de droit du travail

Les journalistes employés par les médias bénéficient généralement des mêmes protections que les autres travailleurs. Dans certains pays, ces protections comprennent des clauses dites de conscience, qui permettent aux journalistes de refuser des missions qui vont à l'encontre de leurs convictions (voir la section A ci-dessus, sous le titre de l'indépendance éditoriale des journalistes).

Certains États indiquent qu'il existe des protections spécifiques pour les journalistes free-lance (pigistes) ou pour les travailleurs free-lance en général :

- ▶ En vertu du droit du travail français, les journalistes pigistes bénéficient d'une présomption de salariat.¹¹²
- ▶ En Allemagne, le droit du travail considère les 'pseudo-indépendants' comme des salariés. Les contrats à durée déterminée ne peuvent être conclus que s'ils sont explicitement autorisés par la loi, et ils ne peuvent être traités moins favorablement que les travailleurs à temps plein, à moins que cela ne soit justifié par des raisons objectives.¹¹³

107. *Ibid.*

108. Code pénal autrichien, article 107c.

109. Article 11(b) de la loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes.

110. Loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes.

111. Tel que rapporté au Secrétariat de la Division Médias et Gouvernance de l'Internet.

112. Article L. 7111-3 du code du travail.

113. Loi allemande sur le travail à temps partiel et l'emploi à durée déterminée.

Certains pays exigent des employeurs du secteur des médias qu'ils veillent à ce que les journalistes bénéficient d'une assurance appropriée. En Allemagne, les journalistes salariés sont couverts par une assurance accident obligatoire qui couvre également le soutien psychologique après un traumatisme lié au travail. Les journalistes indépendants sont soumis à une assurance obligatoire en vertu de la loi sur l'assurance sociale des artistes.¹¹⁴ Aux Pays-Bas et en Ukraine, les employeurs sont tenus de veiller à ce que les employés bénéficient d'une assurance, y compris les journalistes.¹¹⁵

Afin de garantir une rémunération équitable aux journalistes free-lance, le radio-diffuseur public néerlandais et certains radiodiffuseurs commerciaux ont convenu d'une grille salariale qui fixe le prix du travail des free-lance à 150% de celui des journalistes salariés (en tenant compte de l'absence d'indemnités de maladie ou de protection sociale pour les free-lance, et en décourageant les organisations médiatiques d'engager trop de journalistes sur une base free-lance). Au Danemark, l'Union des journalistes aurait négocié une convention collective qui accorde aux free-lance des droits égaux et les protège contre la précarité économique.¹¹⁶

D. SUGGESTIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE

Protections en matière de droit pénal

- ▶ Le droit pénal devrait prévoir des sanctions plus sévères en cas de violence ou de menaces à l'encontre de journalistes et d'autres personnes qui publient régulièrement des articles sur des sujets d'intérêt public.
- ▶ Les abus en ligne devraient être considérés comme des infractions pénales et toute infraction de ce type commise à l'encontre de journalistes devrait faire l'objet de sanctions plus sévères.
- ▶ Les États devraient ériger en infraction pénale toute autre ingérence ou tentative d'ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'expression.
- ▶ Des peines plus lourdes devraient être prévues pour tout délit motivé par le sexe ou d'autres formes de discrimination.
- ▶ Les lois pénales devraient être révisées afin de s'assurer qu'elles traitent suffisamment de la violence fondée sur le genre, y compris les abus en ligne.

Protections en matière de droit du travail

- ▶ Le droit du travail doit assurer la sécurité de l'emploi.
- ▶ Les journalistes free-lance devraient bénéficier de protections similaires à celles des journalistes salariés, afin de compenser leur position relativement désavantageuse en termes de continuité de l'emploi et d'absence potentielle d'avantages tels que les cotisations de retraite et les indemnités de maladie.

114. Tel que rapporté au Secrétariat de la Division Médias et Gouvernance de l'Internet.

115. Tel que rapporté au Secrétariat de la Division Médias et Gouvernance de l'Internet.

116. Henrik Kauffholz, et al, Media Freedom in Scandinavia: Six examples of best practices, ECPMF, EFJ, and OBCT, 2020, section 3.1.1.

- Le droit du travail devrait prévoir que les journalistes peuvent refuser des missions éditoriales lorsque celles-ci sont en conflit avec leur conscience ou leurs convictions honnêtes.
- Le droit du travail devrait exiger des employeurs qu'ils garantissent à leurs employés une assurance appropriée, y compris, pour les journalistes, l'accès à des services professionnels de soutien juridique, social ou psychologique.

D. MISE EN ŒUVRE D'UN CADRE LÉGISLATIF COMPLET PERMETTANT AUX JOURNALISTES ET AUX AUTRES ACTEURS DES MÉDIAS DE CONTRIBUER AU DÉBAT PUBLIC DE MANIÈRE EFFICACE ET SANS CRAINTE (PARAGRAPHE 2 DES LIGNES DIRECTRICES, SUITE)

2. (...) Le cadre législatif, y compris les dispositions de droit pénal relatives à la protection de l'intégrité physique et morale de la personne, devrait être mis en œuvre de manière efficace, y compris par le biais de mécanismes administratifs et en reconnaissant les rôles particuliers des journalistes et des autres acteurs des médias dans une société démocratique (...)

A. INDICATEURS

Risques	Mesures pour éviter/remédier aux risques
Absence de mise en œuvre ou mise en œuvre inefficace du cadre juridique pour la protection de la liberté d'expression et de la liberté des médias	Stratégie nationale ou plan d'action pour la protection de la sécurité des journalistes et autres travailleurs des médias
	Mécanisme efficace pour garantir que le cadre juridique de la protection de la liberté d'expression ainsi que les dispositions du droit pénal protégeant l'intégrité physique et morale de la personne sont mis en œuvre de manière effective.
	Reconnaissance du rôle et de l'importance des journalistes et des autres acteurs des médias
	Échanges réguliers/formations conjointes/accords entre les forces de l'ordre et les représentants des associations de médias sur les moyens de traiter les attaques contre les journalistes.
Protection insuffisante contre les abus en ligne	Une stratégie nationale ou un plan d'action analyse les risques posés par les abus et le harcèlement en ligne et prévoit des mesures préventives correspondantes.

Protection insuffisante contre les menaces et les risques spécifiques auxquels sont confrontées les femmes journalistes et les autres professionnels des médias	La stratégie nationale ou le plan d'action analyse les menaces et les risques spécifiques auxquels sont confrontées les femmes journalistes et les autres travailleurs des médias et prévoit des mesures préventives correspondantes.
---	---

B. JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME ET AUTRES SOURCES PERTINENTES

Dans la résolution de juin 2021 sur la sécurité des journalistes, les États membres se sont engagés à « concevoir [...] des plans d'action nationaux spécifiques sur la sécurité des journalistes, établissant un programme d'activité complet et efficace, avec des priorités fondées sur l'urgence et des ressources adéquates pour leur mise en œuvre ».¹¹⁷ Les États se sont également engagés à mettre l'accent sur la violence sexiste à l'encontre des journalistes, en décidant de « s'attaquer rapidement et résolument aux risques, défis et menaces spécifiques auxquels les femmes journalistes et les autres acteurs des médias sont confrontés en raison de leur sexe, y compris dans la sphère en ligne, ainsi qu'à d'autres formes de violence à l'encontre des journalistes motivées par la discrimination ».¹¹⁸

En outre, les États membres se sont engagés à renforcer l'application des lois sur l'emploi « afin de mieux protéger les journalistes et les autres acteurs des médias contre les licenciements arbitraires ou les représailles, et contre les conditions de travail précaires qui les rendent plus vulnérables aux agressions ».

D'autres ONGI ont également souligné la nécessité d'une action forte et urgente de la part des États pour améliorer la sécurité des journalistes. Le plan d'action des Nations unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité, adopté en 2012, appelle à une approche globale et multipartite, réunissant les forces de l'ordre, les journalistes, les médias et d'autres parties prenantes.¹¹⁹ Outre le renforcement des mécanismes de l'ONU, le plan d'action envisage et propose une assistance pour, entre autres, l'adoption d'une législation appropriée, des mesures visant à prévenir les attaques contre les journalistes, la mise en place de mécanismes d'urgence nationaux et la coopération internationale sur la question. Il encourage également des partenariats plus nombreux et plus profonds avec des organisations de la société civile et des associations professionnelles spécialisées, en partageant des informations et en menant des missions et des enquêtes conjointes sur des cas particuliers.

De récentes résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil des droits de l'homme des Nations unies ont appelé à des protections efficaces pour les femmes journalistes, qui sont exposées à des attaques particulièrement graves à la fois

117. Conférence des ministres des médias et de la société de l'information, Intelligence artificielle - Politique intelligente: Défis et opportunités pour les médias et la démocratie, 10-11 juin 2021, Résolution sur la sécurité des journalistes.

118. Conférence des ministres des médias et de la société de l'information, Intelligence artificielle - Politique intelligente: Défis et opportunités pour les médias et la démocratie, 10-11 juin 2021, Résolution sur la sécurité des journalistes.

119. CI-12/CONF.202/6.

physiques et en ligne, y compris de la part de politiciens et d'agents publics. La résolution de 2022 sur la sécurité des journalistes adoptée par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies invite les États à élaborer des plans d'action et se dit préoccupée par « les attaques spécifiques dont sont victimes les femmes journalistes et les travailleurs des médias dans le cadre de leur travail, telles que la discrimination fondée sur le sexe, la violence sexuelle et sexiste, les menaces, l'intimidation et le harcèlement, en ligne et hors ligne »,¹²⁰

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a appelé les États à « mettre en place des mécanismes nationaux conformes au Plan d'action des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la lutte contre l'impunité, en veillant à ce que ces mécanismes soient conçus et mis en œuvre sous une direction politique et opérationnelle forte, avec une coordination interinstitutionnelle appropriée et dans le cadre d'un véritable partenariat avec la société civile, notamment les associations de journalistes et les syndicats, ainsi que les organisations de surveillance de la liberté des médias ». Elle a également souligné la nécessité pour les États de « lutter contre le harcèlement en ligne des journalistes, en particulier des femmes journalistes et des journalistes appartenant à des minorités, et de renforcer la protection des journalistes d'investigation et des lanceurs d'alerte ».¹²¹

Dans sa décision 3/18 sur la sécurité des journalistes, le Conseil ministériel de l'OSCE se dit préoccupé par « les risques particuliers auxquels sont exposées les femmes journalistes dans le cadre de leur travail, y compris par le biais des technologies numériques » et souligne « l'importance d'assurer leur plus grande sécurité possible et de prendre en compte de manière efficace les expériences et les préoccupations des femmes journalistes ». La décision appelle ensuite les États à « condamner publiquement et sans équivoque les attaques contre les femmes journalistes dans le cadre de leur travail, telles que le harcèlement sexuel, les abus, l'intimidation, les menaces et la violence, y compris par le biais des technologies numériques ».¹²² Le Conseil ministériel invite également les États à « [m]ettre en œuvre plus efficacement le cadre juridique applicable à la protection des journalistes ».¹²³ Le représentant de l'OSCE pour la liberté des médias a recommandé aux États d'instaurer « un dialogue multipartite régulier impliquant tous les principaux acteurs, y compris les femmes journalistes et les organisations de médias, les intermédiaires et les autorités publiques, afin de garantir une réponse holistique et systématique au harcèlement en ligne [et] de favoriser l'élaboration de réponses innovantes au harcèlement en ligne, avec la contribution de toutes les parties prenantes, conformément aux normes internationales en matière de droits de l'homme ».¹²⁴

120. Résolution adoptée par le Conseil des droits de l'homme, 6 octobre 2022, UN Doc. A/HRC/RES/51/9.

121. Résolution 2317 (2020), Menaces pour la liberté des médias et la sécurité des journalistes en Europe, 28 janvier 2020.

122. Décision 3/18, la sécurité des journalistes, 7 décembre 2018, MC.DEC/3/18.

123. Décision 3/18, la sécurité des journalistes, 7 décembre 2018, MC.DEC/3/18.

124. Communiqué No. 1/2019, Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias.

C. PRATIQUES ET INITIATIVES UTILES QUI FOURNISSENT DES ORIENTATIONS DANS CE DOMAINE

Plans d'action nationaux et groupes de travail

Depuis 2016, plusieurs pays ont adopté des plans d'action pour améliorer la sécurité des journalistes. En Suède, le plan d'action national « Défendre la liberté d'expression » a été adopté en 2017 pour lutter contre les menaces et la haine à l'encontre des journalistes, des représentants élus et des artistes. Le plan d'action prévoit des protocoles et une coopération entre les médias, les forces de l'ordre et les représentants des ministères. En 2020, l'autorité de police suédoise a lancé des actions spécifiques pour lutter contre les crimes commis à l'encontre des journalistes. Il s'agissait notamment de mettre en place des points de contact nationaux, d'affecter du personnel supplémentaire pour soutenir les victimes de ces crimes et d'allouer des fonds supplémentaires pour mieux enquêter sur les crimes contre la démocratie et les crimes de haine.¹²⁵

Aux Pays-Bas, « *PersVeilig* » (presse sûre) est une initiative conjointe de l'association nationale des journalistes, de la société des rédacteurs en chef, de la police et du ministère public visant à renforcer la sécurité des journalistes. Elle comprend un plan de sécurité qui prévoit un protocole pour signaler les incidents ainsi qu'une formation pour les journalistes et les médias. La communication, le suivi et les accords entre les journalistes et les médias, d'une part, et les forces de l'ordre, d'autre part, sont très actifs, de sorte que la police et les procureurs traitent les violences et les menaces à l'encontre des journalistes comme une question hautement prioritaire. En 2021, le protocole de la police et du ministère public a été revu et plusieurs améliorations ont été mises en œuvre, notamment en ce qui concerne le traitement des plaintes des journalistes par la police et le ministère public, un meilleur partage de l'information, une meilleure sensibilisation et une amélioration de la communication entre les journalistes et les services de la police et du ministère public en général. D'autres améliorations visent à renforcer la sécurité des journalistes free-lance.¹²⁶

En 2022, l'Association danoise des journalistes, les médias, International Media Support, UNESCO Danemark, le ministère de la Justice et le ministère de la Culture ont adopté un plan d'action commun pour la sécurité des journalistes.¹²⁷ Il est explicitement fondé sur la recommandation CM/Rec(2016)4 du Conseil de l'Europe ainsi que sur le plan d'action des Nations unies, et repose sur quatre piliers : (1) la surveillance des incidents ; (2) le suivi efficace des rapports ; (3) le dialogue permanent entre toutes les parties prenantes ; et (4) les échanges internationaux d'expériences et d'initiatives. La gestion quotidienne du plan d'action sera assurée par l'Association danoise des journalistes et des médias danois, avec la participation des autres parties prenantes le cas échéant.

125. Contribution de la Suède au rapport 2020 sur l'État de droit dans l'UE.

126. Contribution des Pays-Bas au rapport 2021 sur l'État de droit ; les propositions sont détaillées dans une lettre de mars 2021 du ministère de la justice et de la sécurité au président de la Chambre des représentants : <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/03/31/tk-functioneren-protocol-persveilig>.

127. Voir <https://www.justitsministeriet.dk/pressemeddelelse/ny-faelles-dansk-handlingsplan-for-sikkerhed-for-journalister/>.

La Grèce a adopté un plan d'action national pour la sécurité des journalistes en mai 2022, par le biais d'un protocole d'accord sur la protection, la sécurité et l'autonomisation des journalistes et autres professionnels des médias impliquant plusieurs ministères. Le protocole d'accord prévoit des initiatives législatives et non législatives, le suivi et l'évaluation du cadre institutionnel pour la sécurité des journalistes, la réalisation d'une évaluation approfondie des besoins, la promotion de l'information, de l'éducation et de la sensibilisation, le renforcement de la position des femmes journalistes et de ceux qui traitent de l'égalité, la cartographie de toutes les politiques et initiatives actuelles en matière de sécurité en ligne, de culture numérique et d'autonomisation des journalistes, des programmes de formation pour les compétences liées à la sécurité et la sensibilisation du public au danger que représentent les attaques contre les journalistes pour la démocratie. Une task-force a été créée pour poursuivre ces objectifs. Le protocole d'accord souligne la nécessité d'agir pour garantir la sécurité des femmes journalistes et est complété à cet égard par le Plan d'action national sur les femmes, la paix et la sécurité et le Plan d'action national pour l'égalité entre les hommes et les femmes (2021-2025).

Au Royaume-Uni, un Comité national pour la sécurité des journalistes a été créé en 2019, coprésidé par deux ministres du gouvernement. Le Comité se réunit régulièrement et convoque des représentants du gouvernement, des journalistes, de la police, des autorités de poursuite et de la société civile. En 2021, le comité a adopté le Plan d'action national pour la sécurité des journalistes.¹²⁸ Ce plan couvre cinq domaines clés :

- ▶ améliorer la compréhension du problème par les parties prenantes ;
- ▶ améliorer la réponse du système de justice pénale dans la lutte contre les crimes commis à l'encontre des journalistes ;
- ▶ aider les journalistes et leurs employeurs à mettre en place les ressources dont ils ont besoin pour protéger leur sécurité personnelle ;
- ▶ aider les plateformes en ligne à s'attaquer au problème plus large des abus en ligne ;
- ▶ améliorer la reconnaissance publique de la valeur des journalistes.

Dans le cadre du plan d'action britannique, une formation sera dispensée aux forces de police ainsi qu'aux organisations de médias et aux journalistes.¹²⁹ Toutes les forces de police s'efforcent de nommer des agents de liaison pour la sécurité des journalistes (d'ici 2022, environ la moitié des forces de police disposeront d'un agent spécialisé) ; ces fonctions seront portées à la connaissance des journalistes comme premier point de contact pour les aider à faire face à toute attaque, menace ou harcèlement. En outre, le National Police Chief's Council (NPCC) a nommé un responsable des crimes contre les journalistes, chargé de superviser la question au niveau national.

128. Voir <https://www.gov.uk/government/publications/national-action-plan-for-the-safety-of-journalists/national-action-plan-for-the-safety-of-journalists>.

129. Ces engagements sont partagés par la police, l'Union nationale des journalistes, la Société des rédacteurs, le Conseil national pour la formation des journalistes, l'Association des médias d'information et la BBC.

En Italie, bien qu'il n'y ait pas de plan d'action en tant que tel, un Centre de coordination a été créé pour traiter les menaces et la violence à l'encontre des journalistes.¹³⁰ En 2017, le ministère de l'intérieur a mis en place le centre afin de surveiller les menaces à l'encontre des journalistes et d'élaborer les mesures de protection nécessaires. Une Commission parlementaire ad hoc consacrée à la mafia, aux journalistes et à l'information a été chargée de comprendre, de suivre et d'évaluer la relation entre la mafia et l'information.

Améliorer la communication et la coordination entre les services de maintien de l'ordre et les médias

Si tous les pays ne disposent pas de plans d'action globaux pour la sécurité des journalistes, il existe dans certains d'entre eux des pratiques intéressantes pour améliorer la communication entre les forces de l'ordre et les journalistes. Par exemple, en France, pour donner suite aux recommandations d'une commission indépendante, un mécanisme de coopération a été mis en place entre les médias et les autorités chargées de l'application de la loi afin d'améliorer la communication pendant et autour des manifestations publiques, qui sont souvent des foyers de violence, et de mieux garantir la sécurité des journalistes.¹³¹ Ce mécanisme se réunit tous les mois. Parallèlement, un groupe de travail comprenant des représentants des journalistes et de leurs employeurs, des associations de journalistes et de la Commission pour la carte d'identité des journalistes professionnels, a été créé en juillet 2021 pour discuter d'une meilleure identification des journalistes à des fins de sécurité, en particulier lors d'événements publics. Une nouvelle version du Schéma national d'application de la loi a été publiée le 16 décembre 2021, reconnaissant le rôle particulier des journalistes lors des manifestations et exigeant des autorités qu'elles garantissent la sécurité des journalistes lors des manifestations.

En Allemagne, le Conseil de la presse a proposé de mettre à jour les principes de conduite existants pour les médias et la police.¹³² Les provinces allemandes (les Länder) sont en train de les évaluer; certains Länder ont pris des mesures pour améliorer les relations entre les journalistes et la police.¹³³ Les autorités policières de certaines régions auraient intensifié leurs efforts pour protéger les journalistes lors des manifestations; la police de l'État libre de Saxe, par exemple, a élaboré un concept de protection des médias pour les journalistes dans les situations de déploiement de la police.¹³⁴

130. Centre de coordination pour le suivi, l'analyse et l'échange permanent d'informations sur le phénomène des actes d'intimidation à l'encontre des journalistes.

131. La Commission Delarue: voir https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2021/05/rapport_commission_independante_sur_les_relations_entre_le_presse_et_les_forces_de_lordre.pdf et <https://rsf.org/en/report-commission-relations-between-journalists-and-police-towards-improvement-ground>

132. Conseil allemand de la presse, Principes de conduite pour les médias et la police afin d'éviter les obstacles à l'exercice des fonctions policières et au libre exercice du journalisme.

133. Par exemple, le Code de la presse de la police du Bade-Wurtemberg, le ministère de l'Intérieur pour la numérisation et les municipalités, les Normes nationales pour les relations avec la presse; tel que rapporté au mécanisme de l'UE pour l'État de droit 2022.

134. Tel que rapporté au Secrétariat de la Division Médias et Gouvernance de l'Internet.

D. SUGGESTIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE

- ▶ Les États membres devraient adopter des plans d'action nationaux pour la sécurité des journalistes fondés sur les principes suivants :
 - Le plan d'action bénéficie d'un leadership politique de haut niveau ;
 - Il convient de procéder à une analyse des risques et à une évaluation des besoins, y compris une analyse claire des questions de genre ;
 - Il devrait y avoir un leadership opérationnel fort et une coordination inter-agences ;
 - La société civile doit être fortement associée à la conception et à la mise en œuvre ;
 - Il devrait y avoir un programme d'activité complet et efficace qui renforce les pratiques et l'information y relative au fil du temps, avec des objectifs, des cibles et des délais spécifiques qui sont ambitieux mais réalisables, et qui sont susceptibles d'apporter une réelle amélioration ;
 - Les agences responsables de la conception, du développement et de la mise en œuvre des actions sont clairement identifiées ;
 - Un budget et des ressources suffisants doivent être alloués à la conception, au développement et à la mise en œuvre des actions ;
 - Il devrait y avoir une coordination avec les plans d'action et les activités dans des domaines connexes, tels que les plans pour la protection des défenseurs des droits de l'homme ou l'égalité entre les hommes et les femmes ;
 - L'engagement est pris de procéder à des révisions régulières.
- ▶ S'ils ne disposent pas d'un plan d'action, les États doivent veiller à ce que le cadre juridique de la protection de la liberté d'expression et les dispositions du droit pénal protégeant l'intégrité physique et morale de la personne soient effectivement mis en œuvre, y compris :
 - par le biais d'accords et d'échanges réguliers ainsi que de formations conjointes entre les services du maintien de l'ordre et les représentants des médias sur la sécurité des journalistes ;
 - par une analyse des risques posés par les abus et le harcèlement en ligne et la mise en place de mesures préventives correspondantes, y compris, si nécessaire, par le biais d'une réforme législative ;
 - par une analyse des menaces et des risques spécifiques auxquels sont confrontées les femmes journalistes et les autres travailleurs des médias, et des mesures préventives correspondantes, y compris, si nécessaire, par le biais d'une réforme législative ;
 - par la désignation de la protection des journalistes comme domaine prioritaire et l'allocation de ressources suffisantes.

Manuels et ressources :

- ▶ Agir pour la protection des journalistes et autres acteurs des médias, Guide pour l'élaboration d'un plan d'action, Conseil de l'Europe 2020 ;
- ▶ Cours d'éducation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit sur la sécurité des journalistes, Conseil de l'Europe ;
- ▶ Guide de ressources en ligne sur la sécurité des femmes journalistes, Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias ;
- ▶ Plan d'action des Nations unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité ;
- ▶ Pour garantir une mise en œuvre efficace d'un plan d'action tenant compte de la dimension de genre, les Nations unies disposent de deux ressources auxquelles les États peuvent faire appel :
 - (1) le manuel de l'ONU Femmes pour les plans d'action nationaux contre la violence à l'égard des femmes, qui fournit un point de référence pour l'intégration d'une approche sexospécifique dans un plan d'action pour la sécurité des journalistes ;
 - (2) le manuel d'évaluation d'ONU Femmes, Comment gérer une évaluation sensible au genre.

E. EXAMEN INDÉPENDANT ET APPROFONDI DU CADRE LÉGISLATIF (PARAGRAPHE 3 À 5 DES LIGNES DIRECTRICES)

3. Ce cadre législatif devrait faire l'objet d'un examen indépendant et approfondi afin de s'assurer que les garanties pour l'exercice du droit à la liberté d'expression sont solides et efficaces dans la pratique et que la législation est soutenue par un mécanisme d'application efficace. Après un premier examen rapide, d'autres examens devraient être effectués à intervalles réguliers. Les examens des lois et des pratiques devraient évaluer la conformité du cadre législatif et de son application avec les normes européennes et internationales faisant autorité en matière de droits de l'homme, y compris toutes les obligations positives pertinentes des États, et contenir des recommandations sur la base de ses principales conclusions. Les examens devraient porter sur la législation existante et les projets de loi, y compris ceux qui concernent le terrorisme, l'extrémisme et la sécurité nationale, et toute autre législation qui affecte le droit à la liberté d'expression des journalistes et des autres acteurs des médias, ainsi que tout autre droit essentiel pour garantir que leur droit à la liberté d'expression puisse être exercé de manière effective.

4. Les examens peuvent être effectués par un ou plusieurs organismes indépendants appropriés, nouveaux ou existants, dotés d'un mandat faisant autorité et bénéficiant de ressources suffisantes. Les autorités nationales sont invitées à créer des conditions favorables à la réalisation de ces examens, permettant un examen public détaillé et l'élaboration de recommandations par des organisations et des experts agissant indépendamment de toute influence gouvernementale, politique, religieuse, commerciale ou autre. L'organe ou les organes d'examen pourraient être une commission nationale des droits de l'homme, un médiateur et/ou un autre organe indépendant établi aux fins spécifiques décrites ci-dessus. Il est recommandé que l'organe ou les organes d'examen aient un mandat explicite pour collecter, recevoir et utiliser des informations provenant de n'importe quelle source et qu'ils bénéficient d'un accès optimal aux documents et aux fonctionnaires de toutes les branches des autorités de l'État.

Le processus d'examen doit être transparent et comprendre des auditions publiques, facilitant la participation pleine et active de la société civile, y compris des représentants d'organisations de journalistes, des médias et d'autres parties prenantes.

5. Des dispositions devraient être prises pour que les rapports d'examen soient officiellement soumis aux autorités compétentes de l'Etat, en particulier aux ministères, et que ces autorités y répondent en temps voulu, y compris, le cas échéant, en prenant des mesures correctives ou d'autres mesures de suivi des conclusions et des recommandations des examens. Les conclusions et recommandations des examens devraient également être systématiquement intégrées dans les exercices de rapport, de suivi ou d'échange d'informations en cours au Conseil de l'Europe, par exemple pour le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et la Commissaire aux droits de l'homme. Elles peuvent également être mises à la disposition d'exercices similaires d'autres organisations intergouvernementales, telles que le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, l'UNESCO, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et la Représentante de l'OSCE pour la liberté des médias.

A. INDICATEURS

Risques	Mesures pour éviter/remédier aux risques
Absence ou insuffisance d'examen visant à déterminer si le cadre législatif protégeant les médias et les journalistes est conforme aux normes européennes et internationales en matière de droits de l'homme qui font autorité, s'il est soutenu par un mécanisme d'application efficace et si des garanties pour la protection de la liberté d'expression sont mises en œuvre de manière solide et efficace dans la pratique.	Examen indépendant et approfondi visant à s'assurer que le cadre législatif protégeant les médias et les journalistes est conforme aux normes européennes et internationales en matière de droits de l'homme.
	Examen indépendant et approfondi visant à garantir que le cadre législatif protégeant les médias et les journalistes s'accompagne d'un mécanisme d'application efficace.
	Un examen indépendant et approfondi visant à s'assurer que les garanties pour la protection de la liberté d'expression sont solidement et efficacement mises en œuvre dans la pratique.
Les projets de loi qui affectent le droit à la liberté d'expression des journalistes et des autres acteurs des médias, ainsi que tout autre droit essentiel pour garantir l'exercice effectif de leur droit à la liberté d'expression, ne sont pas conformes aux normes européennes et internationales en matière de droits de l'homme qui font autorité.	Un examen indépendant et approfondi visant à évaluer si les projets de législation qui affectent le droit à la liberté d'expression des journalistes et des autres acteurs des médias, ainsi que tout autre droit essentiel pour garantir que leur droit à la liberté d'expression puisse être exercé de manière efficace, sont conformes aux normes européennes et internationales en matière de droits de l'homme.

Les mesures de lutte contre le terrorisme ou l'extrémisme ou d'autres mesures de sécurité nationale n'entrent pas dans le champ d'application de l'examen ou de la compétence de l'organe d'examen.	S'assurer que les mesures de lutte contre le terrorisme ou l'extrémisme ou d'autres mesures de sécurité nationale entrent dans le champ d'application de l'examen et relèvent de la compétence de l'organe d'examen ou de l'un des organes d'examen (plusieurs organes peuvent être impliqués dans l'examen).
L'organe ou les organes d'examen manquent d'indépendance.	Garantir l'indépendance de l'organe ou des organes d'examen, en théorie comme en pratique. L'organe ou les organes d'examen pourraient être une commission nationale des droits de l'homme, un médiateur et/ou un organe indépendant spécialement créé à cet effet.
Le processus d'examen ne bénéficie pas de l'apport d'un éventail diversifié de parties prenantes.	Veiller à ce que le processus d'examen permette un examen public détaillé et l'élaboration de recommandations par des organisations et des experts agissant indépendamment de toute influence gouvernementale, politique, religieuse, commerciale ou de toute autre influence induite ou partisane.
Le mandat ou les pouvoirs de l'organe ou des organes d'examen sont insuffisants.	Il est recommandé que l'organe ou les organes d'examen soient explicitement mandatés pour collecter, recevoir et utiliser des informations provenant de n'importe quelle source et qu'ils bénéficient d'un accès optimal aux documents et aux fonctionnaires de toutes les branches des autorités de l'État.
Manque de transparence ou de confiance du public et des parties prenantes dans le processus d'examen.	Le processus d'examen devrait comprendre des auditions publiques et faciliter la participation pleine et active de la société civile, y compris des représentants d'organisations de journalistes, des médias et d'autres parties prenantes.

Absence de suivi de l'examen.	Les rapports d'examen doivent être officiellement soumis aux autorités compétentes de l'État, en particulier aux ministères, en exigeant une réponse rapide de la part de ces autorités, y compris, le cas échéant, des mesures correctives ou d'autres mesures de suivi des conclusions et des recommandations de l'examen.
	Les conclusions et les recommandations de ces examens devraient être intégrées dans des exercices permanents de rapport, de suivi ou de partage d'informations après du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, de l'Assemblée parlementaire et de la Commissaire aux droits de l'homme, ainsi qu'avec d'autres organismes internationaux compétents tels que le Comité des droits de l'homme des Nations unies, l'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme des Nations unies, l'UNESCO, le Haut-Commissaire aux droits de l'homme des Nations unies et le représentant de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pour la liberté des médias.

B. JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME ET AUTRES SOURCES PERTINENTES

Plusieurs recommandations et résolutions ont appelé à un examen régulier des cadres juridiques nationaux au regard des exigences de la Convention européenne des droits de l'homme. Certaines d'entre elles étaient spécifiques à un secteur. Par exemple, la Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la lutte contre le discours de haine appelle à un examen des lois et des mesures politiques relatives au discours de haine ; la Recommandation CM/Rec(2013)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'égalité entre les femmes et les hommes et les médias appelle à un examen de la législation qui a un impact sur l'égalité entre les femmes et les hommes ; la Recommandation 1814 (2007) de l'Assemblée parlementaire appelle à un examen des lois relatives à la diffamation. Lors de la première Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des médias et des nouveaux services de communication, les ministres ont décidé de réexaminer régulièrement les législations et pratiques nationales pour s'assurer que tout impact des mesures antiterroristes sur le droit à la liberté d'expression et d'information est conforme aux normes du Conseil de l'Europe.

Des appels ont également été lancés en faveur d'un examen à caractère plus globale. La Résolution 2317(2020) de l'Assemblée parlementaire invite les États membres à « revoir leur législation, en cherchant à prévenir toute utilisation abusive

des différentes lois ou dispositions susceptibles d'avoir un impact sur la liberté des médias - telles que les lois sur la diffamation, la lutte contre le terrorisme, la sécurité nationale, l'ordre public, les discours de haine, le blasphème ou les lois sur la mémoire - qui sont trop souvent appliquées pour intimider et réduire au silence les journalistes ».¹³⁵

Ces examens doivent être réguliers. La Déclaration de 2014 du Comité des Ministres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias invite les États à examiner au moins une fois tous les deux ans la conformité des lois et pratiques nationales avec les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme.

C. PRATIQUES ET INITIATIVES UTILES QUI FOURNISSENT DES ORIENTATIONS DANS CE DOMAINE

Des processus de révision de la législation et de détermination des améliorations à apporter pour renforcer la sécurité des journalistes sont en cours dans certains pays européens. Bien qu'aucun pays ne se soit engagé dans un processus d'examen continu et régulier, les exemples suivants sont représentatifs des pratiques actuelles :

- ▶ Le plan d'action néerlandais pour la sécurité des journalistes, PersVeilig, a été révisé en 2021. L'examen, qui a fait l'objet d'un rapport au parlement néerlandais, a recommandé des améliorations, notamment en ce qui concerne la protection des journalistes indépendants. Le gouvernement a maintenu son soutien financier à PersVeilig en 2022.¹³⁶
- ▶ En Suède, une commission indépendante a été créée pour déterminer si le droit pénal pouvait être renforcé. La Commission a achevé son évaluation en 2022, a conclu que la profession de journaliste était très vulnérable et a proposé de renforcer la protection du droit pénal pour les journalistes et les personnes qui leur sont étroitement liées.¹³⁷
- ▶ Au Danemark, une Commission sur la liberté d'expression¹³⁸ a été créée en 2017/2018, dans le but d'évaluer le cadre et les conditions générales de la liberté d'expression. Elle a présenté son rapport en avril 2020, contribuant à de vastes discussions politiques concernant le statut de la liberté d'expression dans la société danoise et aboutissant au lancement, en 2022, d'un plan d'action national sur la sécurité des journalistes et à des modifications du code pénal.¹³⁹
- ▶ En Norvège, une Commission gouvernementale sur la liberté d'expression a été créée en 2020 pour évaluer le cadre social, technologique, juridique et

135. Adoptée le 28 janvier 2020.

136. https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/nl_european_rule_of_law_mechanism_input_from_the_netherlands_2022_rule_of_law_report.pdf

137. Gouvernement suédois, En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner (Une vision plus sévère du crime contre les journalistes et les praticiens de certaines fonctions socialement utiles), janvier 2022.

138. Contribution du Danemark au rapport 2020 sur l'État de droit, p. 20.

139. Union danoise des journalistes, Plan d'action sur la sécurité des journalistes, 2022.

financier de la liberté d'expression. La sécurité faisait partie de son examen et le rapport de la Commission, publié en 2022, a conclu que la situation en matière de sécurité des journalistes était bonne. Elle a notamment salué le fait que les menaces et les violences à l'encontre des journalistes sont traitées en priorité par le ministère public norvégien.¹⁴⁰

- En Finlande, un processus de réforme visant à lutter contre le harcèlement des journalistes en ligne a débuté en 2021. Il s'est concentré sur les abus en ligne et les discours haineux contre les médias, en particulier les discours haineux visant les femmes journalistes, et a abouti à une réforme de la loi.¹⁴¹

En 2021, le gouvernement français a commandé un rapport indépendant¹⁴² qui comprend une série de propositions de mesures visant à améliorer la sécurité des journalistes ainsi que leur communication avec les forces de police pendant les protestations et les manifestations.¹⁴³ Ces mesures ont permis d'améliorer la mise en œuvre, comme indiqué au point D. ci-dessus.

Un examen approfondi des lois et pratiques maltaises relatives à la sécurité des journalistes a été lancé à la suite de l'assassinat de la journaliste d'investigation Daphne Caruana Galizia. Une enquête publique indépendante a conclu que l'État avait manqué à son devoir de protéger Mme Caruana Galizia et à son droit d'exercer sa profession en toute liberté et sécurité, et a recommandé une panoplie de réformes qui attendent d'être pleinement mises en œuvre.¹⁴⁴

Des groupes de travail et des commissions chargés de formuler des recommandations visant à améliorer la sécurité des journalistes ont été mis en place dans plusieurs pays, dont la Bosnie-et-Herzégovine, la Grèce, la Lituanie, Malte, le Monténégro et la Suisse.¹⁴⁵

140. Un résumé en anglais est disponible à l'adresse <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/nou-2022-9/id2924020/>.

141. Rapport du rapporteur nommé par le gouvernement sur les campagnes de haine, Harcèlement systématique et ciblage : une évaluation de la législation, 2022. De plus amples informations sur le groupe de travail sont disponibles à l'adresse suivante : <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM015:00/2020>.

142. Le rapport a été remis au Premier ministre français le 3 mai 2021, comme indiqué dans le Rapport 2021 sur l'État de droit de l'UE.

143. Les autorités françaises ont déclaré que les recommandations du rapport seraient mises en œuvre conjointement par les ministres de l'intérieur et de la culture.

144. Commission d'enquête, Rapport d'enquête publique Daphne Caruana Galizia, 2021.

145. Grèce : Protocole d'accord interministériel sur la protection, la sécurité et l'autonomisation des journalistes et autres professionnels des médias, 23 mai 2022 ; Monténégro : Commission de suivi des actions des autorités compétentes dans les enquêtes sur les cas de menaces de violence contre les journalistes, de meurtres de journalistes et d'attaques contre la propriété des médias ; Malte : Comité d'experts sur les médias, créé le 11 janvier 2022 dans le cadre du suivi des recommandations de l'enquête publique sur l'assassinat de Daphne Caruana Galizia (voir l'alerte 275/2022 concernant les préoccupations de la société civile) ; Lituanie : Groupe de travail du ministère de la Culture chargé de coordonner la préparation d'un plan d'action sur la sécurité des journalistes ; Suisse : Groupe de travail sur l'élaboration d'un plan d'action national, dirigé par le Bureau fédéral suisse des communications.

D. SUGGESTIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE

- ▶ Les États membres devraient mettre en place un examen indépendant et approfondi pour vérifier:
 - si leur cadre législatif protégeant les médias et les journalistes est conforme aux normes européennes et internationales en matière de droits de l'homme;
 - si ce cadre législatif est soutenu par un mécanisme d'application efficace.
- ▶ Cet examen doit comprendre une évaluation des éléments suivants
 - si les garanties pour la protection de la liberté d'expression sont solidement et efficacement mises en œuvre dans la pratique
 - si tout projet de législation affectant le droit à la liberté d'expression des journalistes et des autres acteurs des médias est conforme aux normes européennes et internationales en matière de droits de l'homme
- ▶ L'examen doit inclure dans son champ d'application la lutte contre le terrorisme, la lutte contre l'extrémisme ou d'autres mesures de sécurité nationale; si, pour ce faire, il est nécessaire de procéder à un examen distinct (par exemple parce qu'il s'agit de domaines sensibles pour la sécurité nationale), un examen distinct peut être mis en place;
- ▶ Les États devraient veiller à ce que le processus d'examen permette un examen public détaillé et l'élaboration de recommandations par des organisations et des experts agissant indépendamment de toute influence gouvernementale, politique, religieuse, commerciale ou de toute autre influence induite ou partisane.
- ▶ L'organe ou les organes d'examen devraient avoir un mandat explicite pour collecter, recevoir et utiliser des informations provenant de n'importe quelle source et bénéficier d'un accès optimal aux documents et aux fonctionnaires de toutes les branches des autorités de l'État.
- ▶ Le processus d'examen devrait comprendre des auditions publiques et faciliter la participation pleine et active de la société civile, y compris des représentants d'organisations de journalistes, des médias et d'autres parties prenantes.
- ▶ Les rapports d'examen doivent être officiellement soumis aux autorités compétentes de l'État, en particulier aux ministères, et doivent exiger une réponse rapide de la part de ces autorités, y compris, le cas échéant, des mesures correctives ou d'autres mesures de suivi des conclusions et des recommandations des examens.
- ▶ Les conclusions et les recommandations de ces examens devraient être intégrées dans des exercices permanents de rapport, de suivi ou de partage d'informations au sein du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, de l'Assemblée parlementaire et de la Commissaire aux droits de l'homme, ainsi qu'avec d'autres organismes internationaux compétents tels que le Comité des droits de l'homme des Nations unies, l'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme des Nations unies, l'UNESCO, le Haut-Commissaire aux droits de l'homme des Nations unies et la Représentante de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pour la liberté des médias.

- Les cadres juridiques devraient faire l'objet d'un examen et d'un suivi périodiques afin de s'assurer que les lois existantes sont effectivement mises en œuvre et qu'elles sont également applicables en ligne.

F. LES LOIS SUR LA DIFFAMATION COMPRENNENT DES GARANTIES DE LIBERTÉ D'EXPRESSION CONFORMES AUX NORMES EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE DROITS DE L'HOMME (PARAGRAPHE 6 DES LIGNES DIRECTRICES).

6. Dans le cadre de l'examen des lois et des pratiques, les États membres qui ont des lois sur la diffamation devraient s'assurer que ces lois incluent des garanties de liberté d'expression conformes aux normes européennes et internationales en matière de droits de l'homme, y compris la vérité, l'intérêt public, le moyen de défense du commentaire loyal et les garanties contre les abus, conformément à la Convention européenne des droits de l'homme et au principe de proportionnalité, tel que développé dans les arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme. En outre, compte tenu de l'effet dissuasif que la législation criminalisant certains types d'expression a sur la liberté d'expression et le débat public, les États devraient faire preuve de retenue dans l'application d'une telle législation, lorsqu'elle existe. Les États devraient être guidés à cet égard par la conclusion de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle l'imposition d'une peine de prison pour un délit de presse n'est admissible que dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsque d'autres droits fondamentaux ont été gravement compromis, par exemple dans le cas de discours de haine ou d'incitation à la violence. Une telle législation devrait faire l'objet d'un examen critique similaire dans le cadre de l'examen des lois et des pratiques.

A. INDICATEURS

Risques	Mesures pour éviter/remédier aux risques
La législation nationale sur la diffamation restreint la liberté d'expression au-delà de ce que permet la Convention européenne des droits de l'homme.	La législation nationale relative à la diffamation prévoit des garanties spécifiques pour la liberté d'expression et la liberté des médias, y compris les défenses de la vérité, de l'intérêt public et du commentaire loyal, ainsi que d'autres garanties efficaces contre les abus.
Le recours non-nécessaire, disproportionné ou autrement illégitime à des lois pénales qui restreignent la liberté d'expression.	Les États font preuve de retenue dans l'application de la législation qui criminalise certains types d'expression, comme les lois sur la diffamation.

Les journalistes et autres professionnels des médias risquent d'être emprisonnés pour des délits de presse.	Les États devraient veiller à ce que, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'imposition d'une peine de prison pour un délit de presse ne soit autorisée que dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsque d'autres droits fondamentaux ont été gravement compromis, par exemple dans le cas de discours de haine ou d'incitation à la violence.
---	---

B. JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME ET AUTRES SOURCES PERTINENTES

La Cour européenne des droits de l'homme a développé un riche corpus de jurisprudence concernant le respect du droit à la liberté d'expression et l'utilisation des lois sur la diffamation, qui fournit les paramètres dans lesquels les lois nationales sur la diffamation doivent fonctionner.

La Cour suit deux approches distinctes :

- (1) Dans les affaires qui mettent en jeu le droit au respect de la vie privée, comme c'est le cas pour les allégations graves en matière de réputation, la Cour procède à un exercice de mise en balance entre le droit à la liberté d'expression et le droit au respect de la vie privée.
- (2) Dans les affaires qui ne mettent pas en jeu le droit au respect de la vie privée protégé par l'article 8 de la Convention, la Cour procède à un test de proportionnalité en commençant par l'importance du droit à la liberté d'expression.

Affaires de diffamation invoquant la protection de l'article 8

Dans la première catégorie d'affaires, la Cour applique les critères établis dans sa jurisprudence en matière de protection de la vie privée, tels qu'ils sont exposés dans la section II.B du présent guide :

- (1) Si la publication a contribué à un débat sur un sujet d'intérêt général ;
- (2) La personne concernée était-elle connue ou était-elle une personnalité publique ?
- (3) Que la personne concernée ait courtisé la publicité ou que le sujet ait déjà fait l'objet d'un rapport ;
- (4) Comment l'information a été obtenue et sa véracité ;
- (5) Le contenu, la forme et les conséquences de la publication ; et
- (6) Dans les cas où une sanction a été imposée, la sévérité de cette sanction.

La gravité de l'allégation et la mesure dans laquelle une personne a été lésée dans l'exercice de son droit au respect de la vie privée sont des éléments essentiels pour

déterminer si l'article 8 est invoqué.¹⁴⁶ Ce sera le cas lorsque l'intégrité personnelle d'un individu a été compromise ou lorsque les allégations étaient si graves que leur publication a eu un effet direct inévitable sur la vie du demandeur.¹⁴⁷ Il peut également s'agir d'allégations ayant un impact sur la réputation professionnelle d'une personne.¹⁴⁸

Défenses fondamentales et importance de la liberté d'expression

Dans la deuxième catégorie d'affaires, le point de départ est l'importance du droit à la liberté d'expression et la question de savoir si le recours à la loi sur la diffamation est une restriction « nécessaire » pour protéger la réputation. L'intérêt public est une considération primordiale : la Cour a toujours estimé que la Convention ne permettait guère de restreindre le discours politique ou le débat sur des questions d'intérêt public.¹⁴⁹ La législation nationale devrait toujours prévoir au moins deux défenses fondamentales contre une accusation de diffamation : (1) une défense de vérité (mais, comme souligné ci-dessus, cela peut ne pas être exigé des journalistes dans tous les cas);¹⁵⁰ et (2) une défense de bonne foi, qui peut être établie en se référant aux faits et circonstances d'une affaire et, ou, à l'adhésion à un code de déontologie professionnelle.¹⁵¹

Un certain nombre de facteurs supplémentaires sont également pris en compte et doivent être reflétés dans la législation et la pratique nationales en matière de diffamation.

Distinguer les allégations de fait et les jugements de valeur

Une distinction importante est faite entre les déclarations de fait et les jugements de valeur. Alors que l'existence des faits peut être démontrée, les jugements de valeur ne peuvent pas être prouvés.¹⁵² Par conséquent, on ne peut exiger d'un journaliste qu'il apporte la preuve de la véracité d'une déclaration qui s'est avérée être un jugement de valeur.¹⁵³ Ceci est particulièrement important en ce qui concerne les allégations faites dans un contexte politique : par exemple, traiter quelqu'un de

146. *Bédât c. Suisse* [GC], n° 56925/08, 29 mars 2016, par. 72; *Axel Springer AG c. Allemagne* [GC], no 39954/08, 7 février 2012, par. 83; *A. c. Norvège*, no 28070/06, 9 avril 2009, par. 64.

147. *Toranzo Gomez c. Espagne*, no 26922/14, 20 novembre 2018, par. 51; *Karakó c. Hongrie*, no 39311/05, 28 avril 2009, par. 23; *Polanco Torres et Movilla Polanco c. Espagne*, no 34147/06, 21 septembre 2010, par. 40; *Yarushkevych c. Ukraine* (déc.), no 38320/05, 31 mai 2016, par. 24.

148. Par exemple, *Kanellopoulou c. Grèce*, no 28504/05, 11 octobre 2007; *Tănăsioaica c. Roumanie*, no. 3490/03, 19 juin 2012.

149. *Stoll c. Suisse* [GC], no 69698/01, CEDH 2007-V, par 106; *Castells c. Espagne*, 23 avril 1992, Série A no 236, par. 43; *Wingrove c. Royaume-Uni*, 25 novembre 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-V, par. 58.

150. *Morice c. France* [GC], no 29369/10, CEDH 2015, par. 155, et ses références.

151. Par exemple, voir *Stoll c. Suisse* [GC], no 69698/01, CEDH 2007-V, par. 104.

152. *McVicar c. Royaume-Uni*, no. 46311/99, CEDH 2002-III, par. 83; *Lingens c. Autriche*, 8 juillet 1986, Série A n° 103, par. 46.

153. *Morice c. France* [GC], no 29369/10, CEDH 2015, par. 126; *Dalban c. Roumanie* [GC], no 28114/95, CEDH 1999-VI, par. 49; *Lingens c. Autriche*, 8 juillet 1986, Série A no. 103, par. 46; *Oberschlick c. Autriche*, 23 mai 1991, Série A no. 204, par. 63.

« nazi de pacotille » n'est pas une déclaration de fait mais un jugement de valeur.¹⁵⁴ Les circonstances de l'affaire et le ton général des remarques doivent être pris en compte ;¹⁵⁵ cela est particulièrement important en ce qui concerne la satire.¹⁵⁶ Toutefois, même lorsqu'une déclaration équivaut à un jugement de valeur, elle doit être étayée par une base factuelle suffisante.¹⁵⁷ Cette évaluation doit également prendre en compte les circonstances plus larges dans lesquelles une déclaration a été faite et ne doit pas être considérée comme une obligation de fournir une preuve absolue.¹⁵⁸ Il s'agit d'un domaine du droit difficile à appréhender correctement et la Cour a jugé que de nombreuses affaires dans lesquelles des jugements de valeur avaient été qualifiés à tort comme des déclarations de fait violaient le droit à la liberté d'expression.¹⁵⁹

Dans les affaires concernant des allégations de fait claires, la Cour a souligné que ce n'est que dans des cas exceptionnels qu'un média peut être libéré de son obligation ordinaire de vérifier les allégations. Cette appréciation dépend de la nature et du degré de la diffamation et de la mesure dans laquelle les sources du média peuvent raisonnablement être considérées comme fiables.¹⁶⁰ Par exemple, dans l'affaire *Thorgeir Thorgeirson c. Islande*, la Cour a estimé que les éléments factuels mentionnés dans les articles litigieux sur la question de la brutalité consistaient essentiellement en des références à des rumeurs émanant d'autres personnes. Toutefois, les articles portaient sur une question d'intérêt public grave et il n'avait pas été établi que l'histoire était fausse. Dans ce contexte, on ne pouvait exiger du journaliste qu'il apporte la preuve de la base factuelle des allégations ; cette exigence aurait été déraisonnable, voire impossible.¹⁶¹ La Cour a également reconnu que les nouvelles sont une « denrée périssable » et que le fait de retarder leur publication, même pour une courte période, pourrait bien les priver de toute leur valeur et de tout leur intérêt.¹⁶²

154. *Scharsach et News Verlagsgesellschaft c. Autriche*, no. 39394/98, CEDH 2003-XI, par. 41.

155. *Brasiler c. France*, no 71343/01, 11 avril 2006, par. 37 ; *Balaskas c. Grèce*, no 73087/17, 5 novembre 2020, par. 58.

156. *Nikowitz et Verlagsgruppe News GmbH c. Autriche*, no. 5266/03, 22 février 2007.

157. *Pedersen et Baadsgaard c. Danemark* [GC], no. 49017/99, CEDH 2004-XI, par. 76 ; *De Haes et Gijssels c. Belgique*, 24 février 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-I, par. 42 ; *Oberschlick c. Autriche* (n° 2), 1er juillet 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-IV, par. 33 ; *Lindon, Otchakovsky-Laurens et Joly c. France* [GC], requêtes n° 21279/02 et 36448/02, CEDH 2007-IV, par. 55.

158. *Lopes Gomez da Silva c. Portugal*, no. 37698/97, CEDH 2000-X ; *Lombardo et autres c. Malte*, n° 7333/06, 24 avril 2007, par. 60 ; *Dyuldin et Kislov c. Russie*, n° 25968/02, 31 juillet 2007, par. 49.

159. *OOO Izdatelskiy Tsentri Kvaritirnyy Ryad c. Russie*, no. 39748/05, 25 avril 2017, par. 44 ; *Reichman c. France*, no 50147/11, 12 juillet 2016, par. 72 ; *Paturel c. France*, no. 54968/00, 22 décembre 2005, par. 35 ; *Lindon, Otchakovsky-Laurens et Joly c. France* [GC], requêtes nos 21279/02 et 36448/02, CEDH 2007-IV, par. 55 ; *De Carolis et France Télévisions c. France*, no 29313/10, 21 janvier 2016, par. 54.

160. *McVicar c. Royaume-Uni*, no. 46311/99, CEDH 2002-III, par. 84 ; *Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège* [GC], no 21980/93, CEDH 1999-III, par. 66.

161. 25 juin 1992, Série A n° 239, par. 65 ; également *Dyuldin et Kislov c. Russie*, no 25968/02, 31 juillet 2007, par. 35.

162. *Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, 26 novembre 1991, Série A n° 216.

Évaluer le contexte

En évaluant le contexte dans lequel une déclaration prétendument diffamatoire a été faite, la Cour a souligné que la législation et la pratique nationales doivent prendre en compte les éléments suivants :

- ▶ le rôle et le statut de la personne qui fait la déclaration contestée : le droit à la liberté d'expression est particulièrement important pour les « observateurs publics » tels que les médias et les organisations non gouvernementales, ainsi que pour les représentants élus ;¹⁶³
- ▶ les moyens et la forme d'expression : par exemple, en ce qui concerne la satire, la Cour a estimé que les commentateurs sont autorisés à provoquer et à agiter ; et en ce qui concerne les journalistes, la Cour a souligné qu'ils n'ont pas besoin de prendre systématiquement leurs distances par rapport aux déclarations de leurs interlocuteurs ;¹⁶⁴
- ▶ la cible de la déclaration contestée :
 - les personnalités politiques et publiques doivent tolérer davantage de critiques que les individus ordinaires, et toute loi qui accorde une protection accrue à ces personnalités - y compris les chefs d'État - est présumée contraire aux exigences de l'article 10.¹⁶⁵
 - le gouvernement, les autorités publiques et les autres institutions publiques doivent également tolérer une plus grande critique et ne devraient pas être protégés par les lois sur la diffamation.¹⁶⁶
 - les fonctionnaires devraient également tolérer des critiques plus importantes, même si elles ne sont pas du même ordre que celles des hommes politiques. La Cour a admis qu'il peut être nécessaire de les protéger contre les attaques verbales offensantes et abusives lorsqu'ils sont en service.¹⁶⁷
 - les juges doivent également tolérer les critiques sur leur fonctionnement, bien qu'ils puissent être protégés contre les attaques destructrices qui sont essentiellement infondées.¹⁶⁸
 - les personnes privées qui sont engagées dans la vie publique doivent également tolérer une plus grande critique, même si ce n'est pas dans la même mesure que les politiciens ou les personnalités publiques.¹⁶⁹

163. Par exemple, *Castells c. Espagne*, 23 avril 1992, Série A n° 236.

164. Par exemple, *Eon c. France*, n° 26118/10, 14 mars 2013 ; *Jersild c. Danemark*, 23 septembre 1994, Série A n° 298.

165. *Lingens c. Autriche*, 8 juillet 1986, Série A n° 103 ; *Otegi Mondragon c. Espagne*, n° 2034/07, CEDH 2011, par. 55 ; *Pakdemirli c. Turquie*, no 35839/97, 22 février 2005, par. 52 ; *Artun et Güvenerv. Turquie*, no 75510/01, 26 juin 2007, par. 31 ; *Ömür Çağdaş Ersoy c. Turquie*, no 19165/19, 15 juin 2021, par. 58 ; *Colombani et autres c. France*, no 51279/99, CEDH 2002-V, par. 67.

166. *Castells c. Espagne*, 23 avril 1992, Série A n° 236, par. 46 ; *Tammer c. Estonie*, no. 41205/98, CEDH 2001-I, par. 62 ; *Margulev c. Russie*, no 15449/09, 8 octobre 2019, par. 53 ; *Vides Aizsardzibas Klubs c. Lettonie*, no. 57829/00, 27 mai 2004, par. 46.

167. *Busuioc c. Moldova*, no 61513/00, 21 décembre 2004, par. 64 ; *Lešník c. Slovaquie*, no. 35640/97, CEDH 2003-IV, par. 53.

168. *Prager et Oberschlick c. Autriche*, 26 avril 1995, Série A n° 313, par. 34.

169. *Kuliš c. Pologne*, requête n° 15601/02, 18 mars 2008.

- les associations et autres organisations non gouvernementales s'exposent à un examen minutieux lorsqu'elles entrent dans le débat public ; elles doivent tolérer une plus grande critique.¹⁷⁰
- si la réputation d'une entreprise peut être protégée, elle ne bénéficie pas du même niveau de protection qu'un individu (elle n'a pas de dimension morale).¹⁷¹

Dans l'affaire *Kasabova c. Bulgarie*, la Cour a estimé que la « présomption de fausseté » prévue par la législation sur la diffamation peut avoir un effet dissuasif sur la publication de documents dont la véracité peut être difficile à établir devant un tribunal, par exemple parce qu'il n'existe pas de preuves recevables ou qu'il serait excessivement coûteux de fournir de telles preuves. Dans de tels cas, les journalistes peuvent simplement être tenus de prouver qu'ils ont agi de manière équitable et responsable.¹⁷² L'affaire *Rumyana Ivanova c. Bulgarie* fournit un exemple de journaliste n'ayant pas agi de la sorte ; la Cour a estimé que la requérante n'avait pas consulté de sources dignes de confiance et avait fait siennes des allégations incriminantes. Mais même dans de tels cas, la prudence est de mise et les tribunaux nationaux ne doivent pas aller trop loin : dans l'affaire *Bozhkov c. Bulgarie*, la Cour a estimé qu'une approche trop rigoureuse de l'évaluation de la conduite professionnelle d'un journaliste peut avoir un effet dissuasif sur la liberté d'expression.¹⁷³

Équité procédurale et égalité des armes

La Cour a souligné la nécessité d'une procédure équitable entre le demandeur et le défendeur. Dans l'affaire *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, qui concernait un litige entre deux manifestants au chômage et la grande société multinationale McDonalds, elle a estimé qu'il n'y avait pas eu égalité des armes et que l'absence d'assistance juridique pour les manifestants avait rendu la procédure inéquitable à leur égard.¹⁷⁴

Lois pénales sur la diffamation

Bien que la Cour n'ait pas statué que les lois pénales sur la diffamation violaient, en tant que telles, le droit à la liberté d'expression, elle a estimé que les États devaient faire preuve de modération dans l'utilisation des procédures pénales.¹⁷⁵ Lorsque

170. *Jérusalem c. Autriche*, no 26958/95, CEDH 2001-II, par. 38 ; *Paturel c. France*, no. 54968/00, 22 décembre 2005, par. 46.

171. *Uj c. Hongrie*, no 23954/10, 19 juillet 2011, par. 22 ; *OOO Regnum c. Russie*, no 22649/08, 8 septembre 2020, par. 66.

172. No. 22385/03, 19 avril 2011, par. 61. Voir également *Wall Street Journal Europe Sprl et autres c. Royaume-Uni* (déc.), n° 28577/05, 10 février 2009 ; *Radio France et autres c. France*, no. 53984/00, CEDH 2004-II, par. 24 ; *Standard Verlags GmbH et Krawagna-Pfeifer c. Autriche*, no 19710/02, 2 novembre 2006, paras. 16, 30, 57.

173. No. 3316/04, 19 avril 2011, par. 51.

174. No. 68416/01, CEDH 2005-II, par. 95.

175. *Morice c. France* [GC], no 29369/10, CEDH 2015, par. 176 ; *De Carolis et France Télévisions c. France*, no 29313/10, 21 janvier 2016, par. 44 ; *Otegi Mondragon c. Espagne*, no 2034/07, CEDH 2011, par. 58 ; *Incal c. Turquie*, 9 juin 1998, Recueil des arrêts et décisions 1998-IV, par. 54 ; *Öztürk c. Turquie* [GC], no 22479/93, CEDH 1999-VI, par. 66 ; *Castells c. Espagne*, 23 avril 1992, Série A n° 236 ; *Dickinson c. Turquie*, n° 25200/11, 2 février 2021, par. 56.

des lois civiles sur la diffamation sont disponibles, elles sont préférées aux lois pénales.¹⁷⁶

L'imposition d'une peine de prison pour diffamation, ou toute infraction commise au moyen des médias, n'est pas compatible avec l'article 10, sauf circonstances exceptionnelles, en particulier lorsque d'autres droits fondamentaux ont été gravement compromis. C'est le cas, par exemple, de l'incitation à la violence ou de l'incitation à la haine.¹⁷⁷ Dans les cas de diffamation « ordinaires », une peine d'emprisonnement porte atteinte au droit à la liberté d'expression.¹⁷⁸ Dans l'affaire *Fatullayev c. Azerbaïdjan*, la Cour a qualifié de « manifestement disproportionnée » la peine d'emprisonnement de 30 mois qui avait été infligée au requérant et a ordonné la libération immédiate de ce dernier.¹⁷⁹

Dommages-intérêts civils et ordonnances sur les coûts

Les lois et pratiques civiles qui autorisent l'octroi de dommages-intérêts excessifs ou disproportionnés ou des sanctions financières similaires, telles que la condamnation à payer des frais de justice excessifs, portent atteinte au droit à la liberté d'expression. Dans l'affaire *Tolstoy Miloslavsky c. Royaume-Uni*, la Cour a déclaré qu'« en vertu de la Convention, l'octroi de dommages-intérêts pour diffamation doit présenter un rapport raisonnable de proportionnalité avec l'atteinte à la réputation subie ».¹⁸⁰ Dans l'affaire *Independent Newspapers (Ireland) Limited c. Irlande*, la Cour a estimé que des dommages-intérêts déraisonnablement élevés pour des plaintes en diffamation peuvent avoir un effet dissuasif sur la liberté d'expression.¹⁸¹ Il doit y avoir des garanties nationales adéquates pour éviter que des dommages-intérêts disproportionnés soient accordés. Dans l'affaire *MGN c. Royaume-Uni*, la Cour a estimé qu'une condamnation à payer des frais de justice très élevés et disproportionnés par rapport au montant des dommages-intérêts violait également le droit à la liberté d'expression.¹⁸²

Recommandations du Conseil de l'Europe

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a appelé à plusieurs reprises les Etats membres à revoir leurs lois en la matière et à les mettre en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Dans sa résolution de 2007, 'Vers la dépénalisation de la diffamation', elle a appelé les Etats membres à :

- abolir les peines de prison pour diffamation ;

176. *Raichinov c. Bulgarie*, no. 47579/99, 20 avril 2006, par. 50 ; *Cumpănă et Mazăre c. Roumanie* [GC], no. 33348/96, CEDH 2004-XI, par. 115.

177. *Cumpănă et Mazăre c. Roumanie* [GC], no. 33348/96, CEDH 2004-XI, par. 115 ; *Ruokanen et autres c. Finlande*, no 45130/06, 6 avril 2010, par. 50 ; *Balaskas c. Grèce*, no 73087/17, 5 novembre 2020, par. 51.

178. Dans l'affaire *Mahmudov et Agazade c. Azerbaïdjan* (n° 35877/04, 18 décembre 2008), la Cour a déclaré que les journalistes d'investigation seraient empêchés de faire des reportages s'ils risquaient d'être emprisonnés pour diffamation.

179. §§ 129 et 177,

180. *Tolstoy Miloslavsky c. Royaume-Uni*, n° 18139/91, 13 juin 1995, paras. 49, 51.

181. *Independent Newspapers (Ireland) Limited c. Irlande*, no 28199/15, 15 juin 2017, par. 104

182. No. 39401/04, 18 janvier 2011.

- ▶ garantir qu'il n'y a pas recours abusif aux poursuites pénales pour diffamation ;
- ▶ définir plus précisément la notion de diffamation dans la législation afin d'éviter une application arbitraire de la loi et de s'assurer que le droit civil offre une protection efficace ;
- ▶ supprimer de leurs lois sur la diffamation toute protection accrue des personnalités publiques ;
- ▶ veiller à ce que les défendeurs disposent de moyens appropriés pour se défendre ;
- ▶ fixer des plafonds raisonnables et proportionnés pour l'octroi de dommages et intérêts dans les affaires de diffamation ; et
- ▶ fournir des garanties juridiques appropriées contre les indemnités disproportionnées.¹⁸³

Le Comité des Ministres a appelé les Etats à prendre des mesures pour prévenir le « forum shopping » (parfois appelé « tourisme de la diffamation »), phénomène par lequel un demandeur cherche malicieusement à introduire une affaire dans un tribunal ou un pays où il sait qu'il sera difficile pour un défendeur de se défendre.¹⁸⁴

C. PRATIQUES ET INITIATIVES UTILES QUI FOURNISSENT DES ORIENTATIONS DANS CE DOMAINE

Comme le montre clairement le résumé de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans la section précédente, il s'agit d'un domaine juridique complexe. Des décennies après le premier arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans une affaire de diffamation, ces affaires continuent de représenter une grande partie du rôle de la Cour européenne et la Cour continue de constater des violations dans nombre d'entre elles. Il n'est pas possible d'identifier la loi sur la diffamation d'un pays et d'affirmer qu'elle est totalement alignée sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Cependant, il existe des pratiques intéressantes sur des questions spécifiques, ainsi que des initiatives en cours dans certains pays pour réformer et affiner les lois sur la diffamation. La dépénalisation de la législation sur la diffamation et la législation visant à limiter l'utilisation abusive de la loi sur la diffamation par des poursuites stratégiques contre la participation publique (souvent appelées « SLAPP ») présentent un intérêt particulier.

Dépénalisation de la diffamation

Dans de nombreux pays européens, on assiste à une évolution progressive vers la dépénalisation des lois sur la diffamation. Ainsi, la peine d'emprisonnement ne pèse plus sur les journalistes, l'appareil judiciaire de l'État ne peut être invoqué pour faire taire les rapports critiques qui demandent des comptes aux détenteurs du pouvoir, et les journalistes n'ont pas à craindre d'avoir un casier judiciaire. En bref, le journalisme ne constitue plus un crime potentiel.

183. APCE, Résolution 1577(2007), Vers une dépénalisation de la diffamation

184. Déclaration du Comité des Ministres sur l'opportunité d'adopter des normes internationales relatives au Forum Shopping en matière de diffamation, « Libel Tourism », pour garantir la liberté d'expression, 4 juillet 2012.

La Bosnie-Herzégovine, l'Ukraine, le Monténégro, l'Estonie et la Géorgie ont dépénalisé la diffamation à la fin des années 1990 et au début des années 2000, suivis par l'Arménie, la République de Moldova, la Macédoine du Nord, la Roumanie, le Royaume-Uni et l'Irlande. Plus récemment, les lois pénales sur la diffamation ont été abrogées en Norvège et à Malte. Quatre pays ont mis en œuvre une dépénalisation partielle : La Bulgarie, Chypre, la Croatie, la Lituanie et la Serbie.¹⁸⁵

Certaines de ces réformes sont intervenues en réponse directe à des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, ce qui témoigne d'une forte conformité aux arrêts. La Macédoine du Nord a aboli ses lois pénales sur la diffamation et l'insulte en réponse à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Makraduli c. Macédoine du Nord*;¹⁸⁶ Le Monténégro a dépénalisé la diffamation et l'insulte en réponse aux conclusions de la Cour européenne dans une affaire concernant une peine de prison avec sursis pour diffamation d'un fonctionnaire public dans des allégations de contamination de l'eau potable;¹⁸⁷ et la Roumanie a dépénalisé la diffamation en réponse à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Dalban*.¹⁸⁸

En France, le délit d'offense au chef d'État a été abrogé à la suite de deux arrêts défavorables de la Cour européenne des droits de l'homme.¹⁸⁹ Aux Pays-Bas, les infractions de lèse-majesté (insulte au monarque) et d'insulte à un chef d'État étranger ont été supprimées du code pénal en 2020 après qu'un examen a révélé que ces infractions n'étaient pas conformes à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, bien qu'il n'y ait pas eu d'affaire contre les Pays-Bas en particulier.¹⁹⁰

Propositions visant à limiter les poursuites stratégiques contre la participation publique (SLAPP)

L'utilisation abusive des lois sur la diffamation par le biais de « poursuites stratégiques contre la participation publique » (généralement appelées poursuites-bâillons, ou SLAPP en abrégé) en est venue à constituer une menace sérieuse pour la liberté des médias. La loi sur la diffamation est particulièrement adaptée pour réduire les journalistes au silence : lorsque des allégations d'actes répréhensibles sont publiées à l'encontre d'une personne en position de pouvoir, il est souvent très facile pour celle-ci de porter plainte pour diffamation contre le journaliste

185. Rosario Soraide, Le « mauvais usage » du système judiciaire pour attaquer la liberté d'expression : tendances, défis et réponses, UNESCO 2022.

186. Résolution CM/ResDH(2019)190, Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, *Makraduli contre la Macédoine du Nord*, 4 septembre 2019.

187. Résolution CM/ResDH(2016)44, Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, *Šabanović contre le Monténégro et la Serbie*, 30 mars 2016.

188. *Dalban c. Roumanie*, n° 28114/95, 28 septembre 1999. À l'issue d'une procédure nationale au cours de laquelle la Cour constitutionnelle a estimé que la dépénalisation de l'insulte et de la diffamation était inconstitutionnelle, la Cour de cassation a confirmé en 2010 la dépénalisation de l'insulte et de la diffamation.

189. *Colombani et autres c. France*, no. 51279/99, 25 juin 2002 ; *Eon c. France*, no 26118/10, 14 mars 2013.

190. Des poursuites pénales sont encore engagées pour insulte aux monarques en vertu des lois pénales « ordinaires » sur la diffamation : en janvier 2020, un individu a été reconnu coupable d'insulte à la reine des Pays-Bas. Rechtbank Midden-Nederland, 23 janvier 2020.

ou l'organe de presse concerné, et il est excessivement difficile et coûteux pour le défendeur de se défendre dans une telle affaire. Des recherches ont mis en évidence une recrudescence de ce type d'affaires en Europe,¹⁹¹ ce qui a suscité des inquiétudes quant à l'existence d'une « guerre juridique » contre les médias.¹⁹² Reconnaissant la menace que ce phénomène représente pour la liberté d'expression et la libre circulation des informations et des idées, plusieurs pays ont introduit ou sont en train d'introduire des réformes législatives pour contrer ce phénomène.

Le phénomène des poursuites-bâillons a été identifié pour la première fois aux États-Unis, et plusieurs États américains ont adopté des lois dites « anti-bâillons ». Ces lois offrent une protection contre les actions en justice qui sont « intentées principalement pour entraver l'exercice valable des droits constitutionnels de la liberté d'expression ».¹⁹³ Si un défendeur démontre qu'une action a été intentée en réponse à une déclaration sur une question d'intérêt public, le demandeur doit prouver qu'il y a une probabilité qu'il obtienne gain de cause; s'il n'y parvient pas, l'affaire doit être rejetée.¹⁹⁴ Des lois similaires existent au Canada. Le code de procédure civile du Québec prévoit que les tribunaux peuvent déclarer une affaire abusive au motif qu'elle est « manifestement non fondée, frivole ou destinée à retarder ou à entraîner une conduite vexatoire ou querelleuse »; ou parce qu'elle utilise « une procédure excessive ou déraisonnable ou qui cause un préjudice à une autre personne, ou qui tente de faire échec aux fins de la justice, notamment si elle a pour effet de restreindre la liberté d'expression d'une autre personne dans le cadre d'un débat public ».¹⁹⁵ L'Ontario dispose également d'une législation anti-SLAPP efficace: une fois que le défendeur a établi que l'affaire concerne une question d'intérêt public, le demandeur doit démontrer que l'affaire a un « mérite substantiel », que le défendeur n'a « aucune défense valable » et que le préjudice subi par un rejet prématuré l'emporterait sur l'intérêt public à protéger l'expression.¹⁹⁶

191. Rosario Soraide, *The "misuse" of the judicial system to attack freedom of expression : trends, challenges and responses*, UNESCO 2022. Voir également la recherche publiée par la Coalition contre les SLAPP en Europe : <https://www.the-case.eu/slapps/>.

192. Voir le Rapport annuel 2023 de la Secrétaire général, 5 mai 2023 : <https://www.coe.int/fr/web/portal/-/dans-son-rapport-annuel-la-secr%C3%A9taire-g%C3%A9n%C3%A9rale-appelle-%C3%A0-agir-contre-le-recul-de-la-d%C3%A9mocratie>; le Rapport des partenaires 2023 de la Plateforme pour la promotion de la protection du journalisme et de la sécurité des journalistes : <https://fom.coe.int/fr/rapports>; le Commentaire 2020 de la Commissaire aux droits de l'homme, 'Il est temps d'agir contre les poursuites-bâillons' : <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/time-to-take-action-against-slapps>. L'Assemblée parlementaire travaille sur un rapport et une résolution, 'Contre les poursuites-bâillons : un impératif pour une société démocratique', et le Comité des Ministres a créé un Comité d'experts sur les poursuites stratégiques contre la participation publique (MSI-SLP) chargé de rédiger une recommandation sur la question d'ici à la fin de 2023.

193. Voir, par exemple, le code de procédure civile de Californie, chapitre 425.16 (<https://codes.findlaw.com/ca/code-of-civil-procedure/ccp-sect-425-16.html>).

194. Code de procédure civile de Californie, § 425.16(e)(1-4) : <https://codes.findlaw.com/ca/code-of-civil-procedure/ccp-sect-425-16.html>.

195. Code de procédure civile du Québec, article 51 : <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/en/document/cs/c-25.01>.

196. La Commission juridique a examiné la loi et a constaté qu'elle fonctionnait bien : Report on Defamation Law in the Internet Age, mars 2020.

Dans la plupart des pays européens, si le rejet anticipé est possible en théorie, en pratique, le seuil est élevé et l'affaire doit être plaidée sur le fond avant que le défendeur ne puisse obtenir gain de cause.¹⁹⁷ Cette procédure est coûteuse et contraignante pour le défendeur. Même dans les pays européens où un défendeur peut « contre-attaquer » en cas de litige vexatoire, ces affaires sont rarement couronnées de succès et obligent le défendeur à entamer une nouvelle procédure judiciaire de longue haleine. Dans les rares cas où les contre-attaques ont abouti, la sanction imposée à un plaignant SLAPP a été légère et peu susceptible de dissuader de futures plaintes.¹⁹⁸ Une réforme législative est toutefois à l'étude ou a été annoncée dans certains pays européens :

En Irlande, un examen formel de la loi sur la diffamation a été publié en mars 2022 et le gouvernement irlandais a ensuite annoncé son intention d'adopter une réforme législative axée sur la réduction des frais de justice, la limitation des niveaux élevés de dommages-intérêts, l'imposition d'un seuil plus élevé sur la capacité des plaignants à intenter un procès et la fourniture d'une protection plus claire pour le journalisme d'intérêt public.¹⁹⁹

Au Royaume-Uni, le gouvernement a annoncé qu'il allait mettre en place un mécanisme permettant de rejeter rapidement les poursuites-bâillons et de prendre des mesures pour limiter les frais de justice. Dans le cadre des réformes annoncées, un tribunal appliquera un test en trois parties pour déterminer si une affaire doit être rejetée de manière anticipée : (1) il évaluera si l'affaire va à l'encontre d'une activité d'intérêt public ; (2) il examinera s'il y a des preuves d'abus de procédure ; et (3) il examinera si l'affaire a suffisamment de mérite. Il a été annoncé que ces mesures seraient présentées au parlement de toute urgence.²⁰⁰ Outre ces mesures juridiques, l'Autorité de régulation des avocats du Royaume-Uni a mis à jour ses lignes directrices invitant les avocats à ne pas représenter leurs clients dans des poursuites-bâillons et à dénoncer ceux qui le feraient ; plus de 20 enquêtes ont été ouvertes depuis lors.²⁰¹

En Lituanie, des amendements législatifs au Code de procédure civile et au Code pénal ont été préparés afin de s'attaquer au problème des poursuites-bâillons. Le

197. J. Bayer, P. Bárd, L. Vosyliute, N. C. Luk, *Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP) in the Union européenne : Une étude comparative*, 30 juin 2021

198. Par exemple, dans une affaire en France dans laquelle il a été établi que le demandeur avait intenté une action malveillante, des dommages-intérêts de seulement 10 000 euros ont été accordés, ce qui n'est pas dissuasif pour un demandeur multimillionnaire : Cour d'appel de Paris, affaire n° 19/04979, 1^{er} juillet 2020.

199. Report of the Review of the Defamation Act 2009, 1er mars 2022 : <https://www.gov.ie/en/publication/4478f-report-of-the-review-of-the-defamation-act-2009/>. Pour la réforme législative annoncée ultérieurement, voir, entre autres, « Plans for defamation law reform in Ireland unveiled as proposals published », *Irish Mirror*, 1er mars 2022 : <https://www.irishmirror.ie/news/irish-news/plans-defamation-law-reform-ireland-26360209>.

200. Crackdown on corrupt elites abusing UK legal system to silence critics, 20 juillet 2022 : <https://www.gov.uk/government/news/crackdown-on-corrupt-elites-abusing-uk-legal-system-to-silence-critics>.

201. Conduct in disputes, 4 mars 2022 : <https://www.sra.org.uk/solicitors/guidance/conduct-disputes/>. Des enquêtes ont été signalées en juin 2022 : *Law Gazette*, « SRA reveals number of open SLAPPs investigations », 24 juin 2022 : <https://www.lawgazette.co.uk/news/sra-reveals-number-of-open-slapps-investigations/5112901.article>.

premier prévoit une nouvelle possibilité de rejet anticipé d'une action en justice au cas où un tribunal établirait qu'elle peut être qualifiée de SLAPP. L'amendement au Code pénal révisé la responsabilité pénale pour diffamation, afin de renforcer la protection des journalistes et autres diffuseurs d'informations publiques contre des poursuites injustifiées.

D. SUGGESTIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE

- ▶ Veiller à ce que la loi nationale sur la diffamation comprenne les garanties suivantes pour la liberté d'expression :
 - les défenses de la vérité, de l'intérêt public et du commentaire loyal
 - le rejet anticipé des affaires abusives ou vexatoires et d'autres actions en justice présentant les caractéristiques d'une action SLAPP ;
 - une distinction entre les allégations de fait et les jugements de valeur ;
 - pas de protection renforcée pour les organes de l'État, les fonctionnaires de l'État (y compris les chefs d'État nationaux et étrangers), la monarchie ou ses membres, le drapeau national ou les emblèmes de l'État ;
 - les hommes politiques, les fonctionnaires, les personnalités publiques, doivent tolérer une plus grande critique de leurs actes ;
 - l'équité procédurale et l'égalité des armes doivent être assurées, notamment par la mise à disposition d'une aide juridique adéquate pour les défendeurs ;
 - les dommages-intérêts et les frais sont proportionnés ;
 - Les tribunaux tiennent compte de l'importance de la protection de la libre circulation des informations, des idées et des opinions sur les questions d'intérêt public lorsqu'ils examinent des affaires de diffamation ;
 - Les tribunaux tiennent compte du contexte lorsqu'ils examinent les affaires de diffamation, par exemple en reconnaissant que les satiristes ont la possibilité d'exagérer.
- ▶ Dépénaliser les lois sur la diffamation et l'insulte ou, au minimum, supprimer les peines d'emprisonnement, sauf dans les cas où il s'agit d'un discours de haine ou d'une incitation à la violence.

Manuels et ressources :

- ▶ Site thématique sur la diffamation et la liberté d'expression, Conseil de l'Europe 2018 ;
- ▶ Fiche d'information sur la protection de la réputation, Cour européenne des droits de l'homme 2023 ;

G. UNE BASE JURIDIQUE CLAIRE POUR LA SURVEILLANCE ET L'INTERCEPTION DES DONNÉES DE COMMUNICATION QUI PRÉVOIT DES GARANTIES CONTRE LES ABUS (PARAGRAPHE 7 DES LIGNES DIRECTRICES).

7. Les États membres devraient préciser les bases juridiques de la surveillance et de l'interception des données de communication par l'État, ainsi que les garanties procédurales contre les abus, telles que la possibilité d'un contrôle par une autorité judiciaire compétente, le respect de la légalité et la notification aux utilisateurs. Les États membres devraient veiller au bon fonctionnement des mécanismes de contrôle de la surveillance des communications par l'État, afin de garantir la transparence et l'obligation de rendre compte de la portée et de la nature de ces pratiques. Un éventail de parties prenantes devrait être représenté au sein de ces organes de contrôle, y compris des journalistes et leurs organisations, ainsi que des experts juridiques et techniques.

INDICATEURS

Risques	Mesures pour éviter/remédier aux risques
La surveillance et l'interception non réglementées des données de communication menacent la sécurité des journalistes et des autres professionnels des médias	Un cadre législatif clair qui régit toutes les activités de surveillance et d'interception par l'État des données de communication.
Mauvais usage ou abus des pouvoirs de surveillance et d'interception des données de communication	Des garanties efficaces contre les abus et les utilisations abusives, telles que la possibilité d'un contrôle par une autorité judiciaire compétente, le respect des procédures et la notification à l'utilisateur.
Insuffisance du contrôle, de la transparence et de la responsabilité en ce qui concerne la surveillance et l'interception des données de communication des journalistes et autres professionnels des médias	Mécanisme de contrôle efficace pour la surveillance et l'interception des données de communication. Une série de parties prenantes sont représentées dans les organes de surveillance, notamment des journalistes et leurs organisations, ainsi que des experts juridiques et techniques.

B. JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME ET AUTRES SOURCES PERTINENTES

La Cour européenne des droits de l'homme a développé une jurisprudence constante exigeant que la surveillance repose sur une base juridique claire qui offre des garanties contre les abus. Ces garanties doivent inclure l'octroi d'une autorisation par un juge ou un autre organe indépendant et doivent tenir compte de l'atteinte à la vie privée que représentent la surveillance et l'interception des communications. Toute surveillance ordonnée à l'encontre d'un journaliste doit

tenir compte du risque d'interception de sources d'information confidentielles et ne peut être ordonnée que par un tribunal, en tenant dûment compte des conditions établies pour la protection des sources journalistiques (abordées dans la section B du présent guide, consacrée à la protection des sources).

La surveillance de masse, c'est-à-dire la surveillance qui ne vise pas un individu en particulier mais qui intercepte les communications d'un grand nombre d'individus sur la base de certains critères, tels que des mots-clés, pose un défi réglementaire distinct et appelle une réglementation stricte. Dans sa décision de 2006 dans l'affaire *Weber et Saravia c. Allemagne*²⁰², la Cour a fixé six normes minimales auxquelles le droit national réglementant la surveillance doit satisfaire :

- (1) la loi doit préciser la nature des infractions pouvant donner lieu à une ordonnance d'interception ;
- (2) la loi doit inclure une définition des catégories de personnes susceptibles de voir leurs communications interceptées ;
- (3) la loi doit fixer une limite à la durée des interceptions ;
- (4) la loi doit préciser la procédure à suivre pour l'examen, l'utilisation et la conservation des données obtenues ;
- (5) la loi doit préciser les précautions à prendre lors de la communication des données à d'autres parties ; et
- (6) la loi doit préciser les circonstances dans lesquelles les enregistrements peuvent ou doivent être effacés, ou les bandes détruites.

Dans l'affaire *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni*,²⁰³ la Grande Chambre de la Cour a précisé ce cadre à la lumière des progrès de la technologie de surveillance (et en particulier à la lumière des révélations du dénonciateur de la NSA, Edward Snowden, sur les programmes de surveillance à grande échelle mis en œuvre par les services de renseignement des États-Unis d'Amérique et du Royaume-Uni). La Grande Chambre a précisé que les cadres juridiques nationaux doivent clairement définir :

- (1) les motifs pour lesquels l'interception de masse peut être autorisée ;
- (2) les circonstances dans lesquelles les communications d'un individu peuvent être interceptées ;
- (3) la procédure à suivre pour l'octroi de l'autorisation ;
- (4) les procédures à suivre pour la sélection, l'examen et l'utilisation du matériel d'interception ;
- (5) les précautions à prendre lors de la communication du matériel à d'autres parties ;

202. No. 54934/00, décision du 29 juin 2006.

203. *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni* (GC), nos 58170/13, 62322/14 et 24960/15, 25 mai 2021. L'arrêt de la Cour dans l'affaire connexe (jugée le même jour) *Centrum för rättvisa c. Suède* (GC), 25 mai 2021, no. 35252/08, établit la même norme.

- (6) les limites de la durée de l'interception, le stockage du matériel intercepté et les circonstances dans lesquelles ce matériel doit être effacé et détruit ;
- (7) les procédures et modalités de contrôle par une autorité indépendante du respect des garanties susmentionnées et ses pouvoirs en cas de non-respect ;
- (8) les procédures d'examen indépendant a posteriori de cette conformité et les pouvoirs conférés à l'organisme compétent pour traiter les cas de non-conformité.²⁰⁴

La Grande Chambre a en outre donné des indications concernant les précautions à prendre lors de la communication de matériel d'interception à d'autres parties. Elle a précisé que :

« La transmission par un État contractant à des États étrangers ou à des organisations internationales de matériel obtenu par interception de masse devrait être limitée au matériel qui a été collecté et stocké d'une manière conforme à la Convention et devrait être soumise à certaines garanties spécifiques supplémentaires concernant le transfert lui-même. Tout d'abord, les circonstances dans lesquelles un tel transfert peut avoir lieu doivent être clairement définies dans le droit national. Deuxièmement, l'État qui transfère les données doit s'assurer que l'État destinataire, lorsqu'il traite les données, a mis en place des garanties permettant d'éviter les abus et les ingérences disproportionnées. En particulier, l'État destinataire doit garantir le stockage sécurisé du matériel et limiter sa divulgation ultérieure. Cela ne signifie pas nécessairement que l'État destinataire doit disposer d'une protection comparable à celle de l'État qui transfère les données, ni qu'une assurance doit être donnée avant chaque transfert. Troisièmement, des garanties renforcées seront nécessaires lorsqu'il est clair que des documents exigeant une confidentialité particulière - tels que des documents journalistiques confidentiels - sont transférés. Enfin, la Cour estime que le transfert de matériel à des partenaires étrangers en matière de renseignement devrait également faire l'objet d'un contrôle indépendant.²⁰⁵

La Grande Chambre a également précisé que les données de communication autres que le contenu (détails techniques concernant les communications par courrier électronique, tels que le destinataire des communications et d'autres données techniques) sont potentiellement aussi intrusives que l'interception du contenu. Les mêmes garanties qui s'appliquent à l'interception du contenu des communications devraient donc s'appliquer à l'interception des données de communication.²⁰⁶

La Commission de Venise a publié un rapport sur le contrôle démocratique des agences de collecte de renseignements d'origine électromagnétique,²⁰⁷ dans lequel elle indique que les deux garanties les plus importantes sont les procédures d'autorisation et le contrôle du processus. Le contrôle doit être effectué par un organisme externe indépendant et la Commission de Venise a recommandé que les contrôles indépendants du système d'autorisation et de contrôle soient évalués dans leur ensemble. La Commission de Venise a également estimé que les contrôles internes

204. *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni*, nos 58170/13, 62322/14 et 24960/15, 13 septembre 2018, par. 361.

205. *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni*, nos 58170/13, 62322/14 et 24960/15, 13 septembre 2018, par. 362.

206. *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni*, nos 58170/13, 62322/14 et 24960/15, 13 septembre 2018, par. 363.

207. Rapport 2015 de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (« la Commission de Venise ») sur le contrôle démocratique des agences de renseignement d'origine électromagnétique.

au sein des agences de surveillance constituaient une «garantie essentielle» et que le recrutement et la formation du personnel en matière de droits de l'homme étaient des questions clés. Les agences concernées devraient faire du respect de la vie privée et des autres droits de l'homme des valeurs internes essentielles. La Commission de Venise a reconnu que les journalistes ont besoin d'une protection spéciale, en raison du risque que la surveillance compromette leurs sources d'information confidentielles et du risque qui en découle pour la sécurité des lanceurs d'alerte. La Commission de Venise a noté que les ONG et les blogueurs qui s'engagent régulièrement dans des reportages sur des questions d'intérêt public et dont les résultats contribuent au débat public et à la formation de l'opinion publique pourraient prétendre à une protection équivalente à cet égard.

La Résolution du Conseil des droits de l'homme des Nations unies sur la sécurité des journalistes du 6 octobre 2022 invite les États à «veiller à ce que les technologies de surveillance ciblée ne soient utilisées que conformément aux principes de légalité, de légitimité, de nécessité et de proportionnalité des droits de l'homme, et à ce que les victimes de violations et d'abus liés à la surveillance disposent de mécanismes juridiques de réparation et de recours efficaces».

Le Rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté d'expression a recommandé aux États de «tenir les sociétés de surveillance responsables de l'utilisation prévisible de leur technologie par leurs clients pour cibler les journalistes, et de modifier les lois sur l'immunité souveraine (de juridiction) afin de permettre une action civile contre les États engagés dans des attaques numériques transfrontalières contre les journalistes».²⁰⁸ Le Rapporteur spécial a également formulé des recommandations à l'intention des entreprises qui produisent ou vendent des technologies de surveillance, indiquant qu'elles devraient «affirmer publiquement leur responsabilité en matière de respect des droits de l'homme, conformément aux Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et aux Principes directeurs de l'Organisation de coopération et de développement économiques, et faire preuve d'une grande diligence en matière de droits de l'homme pour tous les transferts de technologies de surveillance envisagés et les rendre publics. Elles doivent s'abstenir d'exporter des technologies de surveillance s'il existe un risque important qu'elles soient utilisées pour commettre des violations des droits de l'homme.»²⁰⁹

C. PRATIQUES ET INITIATIVES UTILES QUI FOURNISSENT DES ORIENTATIONS DANS CE DOMAINE

Seuls quelques États ont indiqué des pratiques solides dans ce domaine:²¹⁰

- Le Code de procédure pénale français interdit toute surveillance permettant d'identifier les sources d'information confidentielles d'un journaliste;²¹¹

208. Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Renforcer la liberté des médias et la sécurité des journalistes à l'ère numérique, 20 avril 2022, Doc. ONU A/HRC/50/29.

209. Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Renforcer la liberté des médias et la sécurité des journalistes à l'ère numérique, 20 avril 2022, Doc. ONU A/HRC/50/29.

210. En réponse au questionnaire diffusé par le secrétariat du CDMSI.

211. Code de procédure pénale, article 100-5.

- ▶ La Loi belge de 2005 sur la protection des sources journalistiques prévoit que la surveillance ne peut être mise en place que sur ordre du tribunal et lorsqu'elle est nécessaire pour prévenir des crimes qui menacent gravement l'intégrité physique d'une ou de plusieurs personnes, et seulement si l'information est d'une importance cruciale pour la prévention de ces crimes et que l'information ne peut être obtenue par d'autres moyens ;
- ▶ La Cour constitutionnelle autrichienne a exigé que la surveillance soit strictement réglementée et soumise aux normes des droits de l'homme ; elle a fait preuve d'un contrôle strict en abrogeant les dispositions législatives sur la conservation des données.²¹² La surveillance est réglementée par la Loi fédérale sur la police de sécurité, la Loi sur la protection de l'État par la police, le Code de procédure pénale et la Loi sur les télécommunications (TKG) ; ces lois exigent une ordonnance du tribunal pour la surveillance des communications et prévoient que les personnes surveillées doivent être informées de toute surveillance après la finalisation d'une enquête ;²¹³
- ▶ En vertu du Code de procédure pénale allemand, un tribunal ne peut autoriser une surveillance que s'il existe des soupçons raisonnables de commission d'un crime grave et que d'autres moyens d'établir les faits seraient beaucoup plus difficiles ou n'offriraient aucune chance de succès ;²¹⁴
- ▶ La Loi lettone sur les activités opérationnelles prévoit que toute surveillance susceptible d'entraîner une violation importante des droits fondamentaux doit être approuvée par le Président de la Cour suprême ou par un juge de la Cour suprême spécialement autorisé par lui ;
- ▶ La Loi néerlandaise de 2017 sur les services de renseignement et de sécurité exige une autorisation ministérielle pour toute surveillance ; si la cible est un journaliste, cela doit être spécifiquement indiqué. Toute surveillance susceptible d'entraîner la divulgation de sources confidentielles nécessite une ordonnance du tribunal qui doit être renouvelée toutes les quatre semaines.

D. SUGGESTIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE

- ▶ Le cadre législatif qui régit la surveillance et l'interception des données de communication doit être clair et inclure les garanties suivantes contre les abus :
 - l'autorisation d'une autorité judiciaire ou d'un autre organisme indépendant ;
 - la surveillance des journalistes ou l'interception de leurs communications ne peut être autorisée qu'à des fins de prévention ou d'enquête dans des affaires concernant la sécurité nationale, des crimes graves ou des atteintes graves à l'intégrité physique, et si les informations pertinentes ne sont pas susceptibles d'être obtenues par d'autres moyens ;
 - la surveillance des journalistes ou l'interception des communications susceptibles de révéler des sources journalistiques confidentielles devraient être

212. Cf. VfSlg 19.702/2012 et VfSlg 19.892/2014 en liaison avec ECJ 08/04/2014, C-293/12 et C-594/12, Digital Rights Ireland et Seitlinger, entre autres.

213. En ce qui concerne les limitations constitutionnelles des pouvoirs et leur admissibilité en vertu du droit constitutionnel, voir VfSlg 18.830/2009 et VfSlg 19.657/2012.

214. Article 100a et suivants.

soumises à un niveau plus élevé de contrôle judiciaire et n'être autorisées que dans le respect des mêmes garanties minimales que celles qui s'appliquent à la protection des sources ;

- la loi doit fixer une limite à la durée des interceptions, préciser la procédure à suivre pour l'examen, l'utilisation et la conservation des données obtenues, préciser les précautions à prendre lors de la communication des données à d'autres parties et indiquer les circonstances dans lesquelles les enregistrements peuvent ou doivent être effacés, ou les bandes détruites ;
 - les cibles de la surveillance sont notifiées dès que l'enquête est terminée ou que l'objectif légitime de prévention ou de détection de la criminalité n'est plus compromis ;
 - le contrôle par une autorité judiciaire.
- Les mécanismes de contrôle de la surveillance et de l'interception des données de communication doivent être indépendants, dotés de pouvoirs effectifs et de ressources suffisantes, et représenter un éventail de parties prenantes, y compris les journalistes et leurs organisations, ainsi que des experts juridiques et techniques.

Manuels et ressources :

- Fiche d'information sur la surveillance de masse, Cour européenne des droits de l'homme 2023;

Analyse des domaines sélectionnés du pilier Promotion des lignes directrices de la Recommandation CM/Rec(2016)4

A. SENSIBILISATION AUX QUESTIONS DE SÉCURITÉ ; TRADUCTION ET DIFFUSION DE LA RECOMMANDATION (PARAGRAPHE 28 ET 29 DES LIGNES DIRECTRICES)

28. Les États membres devraient promouvoir la traduction (dans les langues nationales et minoritaires du pays) et la diffusion la plus large possible de la présente recommandation, ainsi que la sensibilisation à son contenu au moyen de divers supports publicitaires. Les stratégies d'information et de sensibilisation devraient comprendre des campagnes spécifiques destinées à tirer parti des possibilités de publicité offertes par les journées internationales telles que la Journée mondiale de la liberté de la presse (le 3 mai), la Journée internationale de la fin de l'impunité pour les crimes commis contre les journalistes (le 2 novembre) et la Journée internationale du droit à l'information (le 28 septembre). Les États membres devraient coopérer pleinement avec les initiatives de collecte d'informations, de sensibilisation et autres coordonnées par les organisations intergouvernementales internationales et régionales concernant la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias. Ce faisant, ils devraient mettre en évidence de manière proactive, comme il se doit, les questions spécifiques au genre et celles qui concernent des motifs de discrimination inadmissibles.

29. Les États membres devraient encourager les organismes compétents à accorder une place importante à cette recommandation - et au matériel pédagogique traitant de toutes les questions qu'elle aborde, y compris les questions liées au genre - dans les programmes de formation des écoles de journalisme et dans le cadre de la formation continue des journalistes, ainsi que dans les initiatives d'éducation aux médias et à l'information.

INDICATEURS

Risques	Mesures pour éviter/remédier aux risques
Le manque de sensibilisation et de connaissance des questions de sécurité empêche la mise en œuvre de la recommandation et met en danger la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias.	Traduire la recommandation dans les langues nationales et minoritaires du pays.
	Assurer la diffusion la plus large possible de la recommandation, par le biais de divers supports publicitaires.
	Tirer parti des possibilités de publicité offertes par les journées internationales telles que la Journée mondiale de la liberté de la presse (le 3 mai), la Journée internationale de la fin de l'impunité pour les crimes commis contre les journalistes (le 2 novembre) et la Journée internationale du droit à l'information (le 28 septembre).
	Les États membres devraient coopérer avec les initiatives de collecte d'informations, de sensibilisation et autres coordonnées par les organisations intergouvernementales internationales et régionales concernant la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias.
	Les programmes des écoles de journalisme devraient accorder une grande attention à la question de la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias, y compris la recommandation.
Manque de sensibilisation et de connaissance des questions liées au genre concernant la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias	Les initiatives d'éducation aux médias et à l'information devraient accorder une grande attention à la question de la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias, y compris la recommandation.
	Dans leurs activités de diffusion et de sensibilisation, les États devraient souligner de manière proactive les questions spécifiques au genre et les questions relatives aux motifs de discrimination inadmissibles.

B. TEXTES DE RÉFÉRENCE ET AUTRES SOURCES PERTINENTES

En juin 2021, les États membres du Conseil de l'Europe ont adopté une Résolution sur la sécurité des journalistes. Dans cette résolution, les États membres s'engagent à coopérer pour promouvoir et sensibiliser à l'importance d'améliorer la sécurité des journalistes :

« Nous nous engageons à renforcer la collaboration internationale en vue de promouvoir la sécurité des journalistes et à continuer de placer cette question au premier rang des priorités des organisations mondiales et régionales auxquelles nous appartenons. En outre, nous soutenons pleinement les initiatives (telles que la Coalition pour la liberté des médias mise en place dans le cadre de l'Engagement mondial pour la liberté des médias) qui appellent les États à s'exprimer et à agir en cas de violation de la liberté des médias. »

S'appuyant sur cet engagement, le Conseil de l'Europe a conçu en 2022 une campagne quinquennale axée sur la sécurité des journalistes.²¹⁵ Sous la devise « Les journalistes comptent », la campagne à l'échelle du continent vise à sensibiliser les gouvernements, les citoyens et les journalistes eux-mêmes à l'importance d'assurer la sécurité des journalistes pour défendre l'essence même d'une démocratie pluraliste. La campagne vise à promouvoir également des campagnes correspondantes au niveau national, en encourageant les États membres à prendre des mesures concrètes pour élaborer et mettre en œuvre des plans d'action, des stratégies ou des mécanismes nationaux visant à mettre en œuvre des actions efficaces pour assurer la sécurité des journalistes. Pour faciliter l'échange d'expériences et l'apprentissage, quatre événements thématiques annuels seront organisés autour de chacun des quatre piliers de la recommandation (« prévention », « protection », « poursuites » et « promotion de l'information, de l'éducation et de la sensibilisation »).

Le Plan d'action des Nations unies pour la sécurité des journalistes souligne également l'importance de la sensibilisation. Il vise à sensibiliser les États membres à l'importance de la liberté d'expression et aux dangers que l'impunité pour les crimes commis contre les professionnels des médias représente pour la liberté et la démocratie, ainsi qu'à sensibiliser les journalistes, les propriétaires de médias et les décideurs politiques aux conventions et instruments internationaux existants, ainsi qu'aux divers guides pratiques existants sur la sécurité des journalistes. Il souligne également l'importance de sensibiliser le grand public à l'importance de la sécurité des journalistes et de la lutte contre l'impunité.

La Résolution du Conseil des droits de l'homme des Nations unies sur la sécurité des journalistes du 6 octobre 2022 invite les États à « soutenir le renforcement des capacités, la formation et la sensibilisation au sein de l'appareil judiciaire et parmi les agents chargés de l'application de la loi et le personnel militaire et de sécurité, ainsi que parmi les organisations de médias, les journalistes et les membres de la société civile, en ce qui concerne les obligations et engagements internationaux des États en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire relatifs à la sécurité des journalistes ».

215. Campagne pour la sécurité des journalistes - Liberté d'expression (coe.int).

C. PRATIQUES ET INITIATIVES UTILES QUI FOURNISSENT DES ORIENTATIONS DANS CE DOMAINE

Activités de sensibilisation

Seules la Bosnie-et-Herzégovine, la Bulgarie, la Serbie et l'Ukraine ont indiqué que la recommandation avait été traduite dans leur langue nationale et mise à disposition ; les Pays-Bas ont répondu qu'ils prévoyaient de le faire. La traduction en albanais a été mise en ligne.²¹⁶

La France, l'Allemagne, la Lituanie, les Pays-Bas, le Portugal, la Serbie, l'Azerbaïdjan, la Suisse et le Royaume-Uni ont déclaré s'être engagés dans des actions de sensibilisation spécifiques autour de la Journée mondiale de la liberté de la presse ou d'autres journées internationales concernant la liberté d'expression et les médias. Les Pays-Bas ont indiqué qu'en 2020, la Conférence mondiale de l'UNESCO sur la liberté de la presse s'est tenue à La Haye, à l'issue de laquelle plus de 50 pays se sont engagés à mener des enquêtes indépendantes et à poursuivre toutes les formes d'attaques contre les journalistes et les autres professionnels des médias, en ligne et hors ligne. Le Royaume-Uni a indiqué qu'en 2021, il avait accueilli un groupe d'experts lors de la conférence mondiale sur la liberté de la presse, qui s'est penché sur le rôle des gouvernements dans la promotion de la liberté des médias, et qu'il avait signé et soutenu de nombreuses déclarations pour marquer la Journée mondiale de la liberté de la presse et la Journée internationale de la fin de l'impunité pour les crimes commis contre les journalistes, à la fois par l'intermédiaire de la Coalition pour la liberté des médias et de divers 'groupes d'amis' au sein des Nations unies, de l'OSCE et du Conseil de l'Europe. Dans le cadre de la Journée mondiale de la liberté de la presse en 2021 et 2022, les membres du Parlement ont débattu de la liberté des médias et de la sécurité des journalistes.

Le 3 mai 2023, l'Office fédéral suisse de la communication a annoncé un Plan d'action national sur la sécurité des journalistes. Ce Plan vise à mettre la question de la sécurité des journalistes à l'ordre du jour et à sensibiliser le public. Élaboré en coopération avec le secteur des médias, il prévoit des mesures telles que la sensibilisation, le dialogue avec les forces de l'ordre, le dialogue avec le secteur et l'analyse des poursuites judiciaires abusives.²¹⁷

À Malte et en Slovaquie, les meurtres des journalistes Daphne Caruana Galizia et Ján Kuciak et de sa fiancée Martina Kušnírová ont donné lieu à un vaste débat de société sur la sécurité des journalistes, les risques qu'ils encourent dans l'exercice de leur métier et l'importance de leur travail pour la société démocratique. Des réformes législatives et pratiques sont en cours dans chacun de ces pays, bien que la société civile ait critiqué le manque de transparence et la lenteur des réformes, ainsi que les poursuites engagées non seulement contre les suspects, mais aussi contre les « cerveaux » qui ont commandité les meurtres.

216. Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias - Liberté d'expression (coe.int)

217. <https://www.bakom.admin.ch/bakom/en/homepage/electronic-media/media-policy/national-action-plan.html>.

Activités éducatives / formation des journalistes et des forces de l'ordre

En Grèce, le Peace Journalism Lab de l'École de journalisme et de communication de masse de l'Université Aristote de Thessalonique a mis en place une formation sur la sécurité des journalistes depuis 2019.²¹⁸ L'école de formation « Journalists Field Safety » aborde des questions allant de la sécurité physique et des équipements de protection à la sécurité des données, à la gestion du stress et à la santé environnementale. En 2023, il a été décidé d'intensifier ce travail et de créer un Centre international de formation pour la sécurité des journalistes et des professionnels des médias, afin de fournir une formation et un soutien spécialisés, ainsi que de mener des recherches. Les formations continueront d'être dispensées par l'Université Aristote de Thessalonique, en coopération avec un vaste réseau de partenaires. En outre, l'élaboration d'un nouveau cours universitaire interdépartemental commun sur la sécurité des journalistes a été annoncée comme partie du programme d'études des départements de journalisme et de communication des universités grecques.

En France, il apparaît que le programme de formation des magistrats et des agents chargés de l'application de la loi comprend une formation spécifique sur la liberté des médias et la sécurité des journalistes. La Bulgarie a fait état d'activités de formation étendues pour les autorités chargées de l'application de la loi, dispensées par l'Institut national de la justice. Ces activités porteraient une attention particulière au discours de haine et aux crimes de haine à l'encontre des journalistes, conformément à la recommandation. La Serbie a signalé l'élaboration de cours en ligne sur « la liberté d'expression » et « la protection et la sécurité des journalistes » dans le cadre de l'action conjointe de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe sur « la liberté d'expression et la liberté des médias en Europe du Sud-Est (JUFREX) », en coopération avec le programme HELP du Conseil de l'Europe, avec le soutien d'experts, notamment de juristes du greffe de la Cour européenne des droits de l'homme. Une formation des formateurs sur la méthodologie de mise en œuvre des cours en ligne a été organisée pour doter les futurs tuteurs - juges, procureurs et professeurs d'université - des compétences nécessaires pour animer des cours au niveau local. Aux Pays-Bas, le programme *PersVeilig* propose des formations dans les écoles, les universités et les entreprises de médias sur l'amélioration de la résistance des journalistes aux agressions et à l'intimidation.

La Suède a également fait état de plusieurs activités éducatives. L'institut des médias Fojo de l'université Linnaeus a été financé pour organiser des ateliers, des conférences et des cours de formation sur la haine et les menaces à l'encontre des journalistes, en mettant particulièrement l'accent sur les petites rédactions et les journalistes free-lance. Il a formé des enquêteurs spéciaux sur la démocratie et les crimes de haine à l'Académie de police; il fournit également un soutien et des conseils aux journalistes et aux rédacteurs en chef des salles de rédaction. L'Autorité suédoise chargée des victimes de la criminalité a été financée pour élaborer des cours de formation et du matériel d'information afin d'aider ceux qui

218. École de formation des journalistes à la sécurité sur le terrain : <https://pjl.jour.auth.gr/journalists-field-safety-training-school/>.

risquent d'être exposés à des menaces et à la haine, y compris les journalistes, et l'Autorité nationale de la police a mis en place des campagnes de sensibilisation visant à aider les journalistes victimes de harcèlement.

Au Royaume-Uni, la formation des forces de police et des journalistes est mise à jour afin d'améliorer la compréhension par chacune de ces parties prenantes du rôle de leur contrepartie. Il s'agit notamment de l'obligation pour les cours de formation des journalistes d'enseigner la relation entre les journalistes et la police, de l'engagement continu entre le College of Policing et les organisations de journalistes concernant la formation à l'ordre public, et des initiatives menées par le National Council for the Training of Journalists et le National Union of Journalists, telles que le programme de formation en ligne «Storysmart» qui comprend des modules sur des sujets tels que la formation à l'environnement hostile, le traumatisme psychologique et le bien-être, les cyber-risques et la gestion des blessures.²¹⁹

Initiatives en matière d'éducation aux médias et à l'information

Si la plupart des États européens ont mis en place des stratégies et des activités d'éducation aux médias et à l'information, aucun n'a indiqué que la sécurité des journalistes constituait un thème spécifique.

D. SUGGESTIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE

- ▶ La recommandation devrait être traduite dans les langues nationales et minoritaires ;
- ▶ Les États devraient assurer la plus large diffusion possible de la Recommandation, par le biais de divers supports publicitaires, y compris sous forme imprimée et sur les sites web des organismes locaux, régionaux et nationaux ayant pour mandat la promotion des médias ou la protection de la démocratie, et en la mettant gratuitement à la disposition des bibliothèques, des écoles (y compris les écoles de journalisme) et des organes de presse ;
- ▶ Les États devraient profiter des possibilités de publicité offertes par les journées internationales telles que la Journée mondiale de la liberté de la presse (le 3 mai), la Journée internationale de la fin de l'impunité pour les crimes commis contre les journalistes (le 2 novembre) et la Journée internationale du droit de savoir (le 28 septembre) pour sensibiliser le public à la sécurité des journalistes dans le cadre du fonctionnement de la démocratie ;
- ▶ Les États membres devraient coopérer avec les initiatives de collecte d'informations, de sensibilisation et autres coordonnées par les organisations intergouvernementales internationales et régionales concernant la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias ;
- ▶ Les programmes des écoles de journalisme devraient accorder une attention particulière à la question de la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias ;

219. Voir <https://www.nuj.org.uk/learn/storysmart.html>.

- Les initiatives d'éducation aux médias et à l'information devraient accorder une attention particulière à la question de la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias ;
- Dans leurs activités de diffusion et de sensibilisation, les États devraient mettre en évidence de manière proactive les questions spécifiques au genre et les questions relatives aux motifs de discrimination inadmissibles.

B. PARTENARIATS AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE
(PARAGRAPHE 30 DES LIGNES DIRECTRICES)

30. Les États membres devraient développer un partenariat avec la société civile et les médias pour la promotion des meilleures pratiques en matière de protection des journalistes et des autres acteurs des médias et de lutte contre l'impunité. Cela devrait impliquer la mise en pratique des principes de gouvernement ouvert et de justice ouverte et l'adoption d'une attitude constructive et réceptive à l'égard des reportages de la société civile et des médias sur les menaces et la violence à l'encontre des journalistes et des autres acteurs des médias, en mettant en évidence, selon les besoins, les questions liées au genre et autres questions spécifiques. Cela devrait également impliquer une coopération active en matière de publicité et d'éducation sur les questions et les normes pertinentes.

INDICATEURS

Risques	Mesures pour éviter/remédier aux risques
Une mise en œuvre inefficace de la recommandation en raison d'un manque de collaboration entre les États membres, les médias et les organisations de la société civile.	Les États membres devraient développer des partenariats avec la société civile et les médias afin de promouvoir les meilleures pratiques en matière de protection des journalistes et des autres acteurs des médias et de lutte contre l'impunité.
	Les États membres devraient adopter une attitude constructive et réactive à l'égard de la société civile et des médias qui font état de menaces et de violences à l'encontre de journalistes et d'autres acteurs des médias.
	Les États membres devraient coopérer activement avec les médias et les organisations de la société civile pour faire connaître et éduquer les questions et les normes de sécurité.

B. TEXTES DE RÉFÉRENCE ET AUTRES SOURCES PERTINENTES

La Résolution sur la sécurité des journalistes adoptée par la 201e Conférence des ministres responsables des médias et de la société de l'information, réunie à Chypre, souligne que « la participation effective - à tous les stades - de la société civile, du monde universitaire, des journalistes et de leurs associations professionnelles est essentielle au succès » des plans d'action nationaux consacrés à la sécurité des

journalistes.²²⁰ Les ministres se sont engagés à collaborer avec la société civile et à soutenir les efforts qu'elle déploie à cette fin.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a appelé les États à « développer des mécanismes constructifs et non discriminatoires de dialogue avec les commissions permanentes ou ad hoc des médias et des journalistes, réunissant des hommes politiques, des juges, des procureurs, des officiers de police, des journalistes et des rédacteurs en chef, afin de discuter des problèmes concernant la sécurité des journalistes et de rechercher des solutions dans un cadre de collaboration, en accordant également une attention particulière à la nécessité d'assurer une protection efficace des journalistes d'investigation, ainsi qu'à la plus grande vulnérabilité des femmes journalistes et à la vulnérabilité particulière des journalistes free-lance ».²²¹

Dans son travail sur la question de la sécurité des journalistes, la Commission européenne a également souligné l'importance d'une coopération efficace entre la société civile, les organismes chargés de l'application de la loi et les agences gouvernementales. La Recommandation de la Commission (UE) 2021/1534 souligne que les États devraient mettre en place des centres de coordination et des protocoles de coopération, et engager un dialogue continu entre les autorités chargées de l'application de la loi et les journalistes sur les moyens d'améliorer la sécurité des journalistes.²²²

La Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes est un exemple important de partenariat entre la société civile, les États et une organisation intergouvernementale.²²³ La plateforme favorise le dialogue entre les gouvernements et les organisations de journalistes en facilitant la compilation et la diffusion d'informations sur les préoccupations sérieuses concernant les incidents qui affectent la liberté des médias et la sécurité des journalistes dans les États membres du Conseil de l'Europe. Par l'intermédiaire de la plateforme, les organisations de la société civile émettent des alertes qui sont portées à l'attention de l'État ou des États concernés, lesquels sont invités à réagir et à prendre des mesures de protection le cas échéant. Grâce à ce mécanisme, la plateforme peut avoir un impact sur des cas individuels, tandis que la collecte continue de données par le biais des alertes permet d'identifier les tendances, les sujets de préoccupation et la formulation de réponses politiques adéquates.

C. PRATIQUES ET INITIATIVES UTILES QUI FOURNISSENT DES ORIENTATIONS DANS CE DOMAINE

Plusieurs pays ont établi des partenariats formels avec la société civile dans le cadre de plans d'action nationaux globaux sur la sécurité des journalistes. C'est le cas, par exemple, de la Suède, des Pays-Bas, du Danemark et du Royaume-Uni;

220. Conférence des ministres responsables des médias et de la société de l'information, Résolution sur la sécurité des journalistes, 10-11 juin 2021.

221. Résolution 2317 (2020), Menaces pour la liberté des médias et la sécurité des journalistes en Europe, 28 janvier 2020.

222. Recommandation (UE) 2021/1534 visant à assurer la protection, la sécurité et l'autonomie des journalistes et autres professionnels des médias dans l'Union européenne, 16 septembre 2021.

223. Voir <https://fom.coe.int/fr/accueil>.

les initiatives correspondantes sont décrites plus en détail dans la section II.D ci-dessus. L'Allemagne (au niveau des Länder), la Grèce, la Lituanie et l'Ukraine ont également indiqué que des partenariats formalisés avaient été développés entre la société civile et différentes entités gouvernementales sur la question de la sécurité des journalistes, tandis que la France a indiqué avoir fourni un financement à un Conseil de déontologie et de médiation journalistique nouvellement créé.

Des réunions, des groupes de travail et des ateliers multipartites ont également été organisés - et continuent de l'être - pour discuter de la sécurité des journalistes et élaborer des réponses politiques améliorées. Un exemple de longue date peut être trouvé en Serbie, où un groupe de travail permanent pour la sécurité des journalistes a été créé en 2016 par le Bureau du Procureur public, le ministère de l'Intérieur et sept journalistes et associations de médias. En 2020, afin d'accroître l'efficacité de la réponse et de contrôler l'efficacité des mesures prises pour protéger la sécurité des journalistes, un Groupe de travail pour la sécurité et la protection des journalistes a été créé, auquel participent le Premier ministre et le vice-Premier ministre, ainsi que d'autres représentants du Gouvernement et des forces de l'ordre. Le gouvernement finance également des conférences sur la question de la sécurité des journalistes. Le Protecteur public a mis en place une plateforme pour enregistrer les attaques et les pressions contre les journalistes, en coopération avec les associations de journalistes et les syndicats.

En Grèce, un Groupe de travail composé de représentants des forces de l'ordre et du Gouvernement ainsi que de représentants du monde universitaire et d'associations de journalistes a été mis en place. Il a pour mandat d'examiner la situation actuelle et les besoins, d'analyser les meilleures pratiques internationales, de solliciter des propositions de l'ensemble de la société et d'élaborer une nouvelle législation, de nouvelles politiques et de nouveaux outils afin d'améliorer la sécurité des journalistes. Le Groupe de travail compte des représentants de haut niveau de chacun de ses membres afin d'assurer un suivi et de veiller à ce que la question reçoive une attention appropriée. Il a également créé des sous-groupes sur des questions spécifiques telles que les poursuites-bâillons et la violence à l'encontre des journalistes. En mars 2023, la task-force a soumis son premier rapport d'avancement à la Commission européenne.²²⁴

Dans d'autres pays, les organisations de la société civile sont intégrées dans les programmes de formation gouvernementaux et réguliers, notamment en ce qui concerne la sécurité des journalistes. En Autriche, les organisations de la société civile jouent un rôle important dans la formation aux droits de l'homme - y compris sur les questions de liberté d'expression - pour les fonctionnaires et dans la sensibilisation du public aux questions clés des droits de l'homme ; pour leur permettre de jouer ce rôle, la Loi de 2004 sur les subventions à la presse prévoit qu'elles peuvent recevoir un financement public de la part de l'État, des provinces et des municipalités. En Allemagne, il existe des projets similaires au niveau des Länder, qui rassemblent l'expertise du pouvoir judiciaire, des autorités médiatiques et des

224. En vertu de la recommandation de la Commission (UE) 2021/1534.

entreprises de médias.²²⁵ En Belgique, les autorités locales accordent un financement aux associations de journalistes qui est utilisé, en partie, pour les initiatives de sécurité des journalistes.²²⁶

D. SUGGESTIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE

- ▶ Un dialogue permanent avec un large éventail de groupes de la société civile et de représentants des médias devrait être instauré afin de promouvoir les meilleures pratiques en matière de protection des journalistes et des autres acteurs des médias et pour lutter contre l'impunité;
- ▶ Les États membres devraient développer des partenariats avec la société civile et les médias pour trouver et mettre en œuvre des solutions aux menaces qui pèsent sur la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias et pour lutter contre l'impunité;
- ▶ Les États membres devraient adopter une attitude constructive et réactive à l'égard de la société civile et des médias qui font état de menaces et de violences à l'encontre de journalistes et d'autres acteurs des médias;
- ▶ Les États membres devraient coopérer activement avec les médias et les organisations de la société civile pour faire connaître et éduquer le public sur les questions et les normes existantes en matière de sécurité des journalistes.

225. Par exemple, voir : Justiz und Medien - konsequent gegen Hass, <https://www.blm.de/konsequent-gegen-hass.cfm>; KeineMachtDemHass, <https://keinemachtdemhass.de/>;

226. Voir, par exemple, les différentes formations à la sécurité proposées à ces membres, telles que <https://journalist.be/vvj-toolbox>; et <https://ajpro.ajp.be/cap-sur-la-summer-school-2022/>. Des subventions sont également prévues pour le Fonds européen pour le journalisme : (<https://www.journalismfund.eu/>).

Annexe

Outil d'auto-évaluation pour les Etats membres sur des sujets sélectionnés concernant la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias - dans le cadre des piliers Prévention et Promotion des Lignes directrices de la Recommandation CM/Rec(2016)4

<i>Question</i>	<i>Réponse de l'État</i>
ENGAGEMENT POLITIQUE/STRATEGIE	
Depuis l'adoption de la recommandation en 2016 et l'engagement de suivi exprimé en 2021, le Gouvernement a-t-il exprimé (par exemple par le biais d'une déclaration ou d'un autre document/ déclaration) un engagement politique sur la question de la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias, en soulignant le rôle important des journalistes dans une société démocratique ?	
Gouvernement a-t-il élaboré et adopté un(e) plan d'action/stratégie national(e) dédié(e) à la sécurité des journalistes, en mettant en place un programme d'activité efficace, avec des priorités fondées sur l'urgence et des les ressources nécessaires à leur mise en œuvre ?	
Le Gouvernement et les responsables politiques de haut niveau, qu'ils soient au pouvoir ou dans l'opposition, dénoncent-ils systématiquement et sans équivoque les actes de violence ou les menaces à l'encontre des journalistes lorsqu'ils se produisent ?	
PREVENTION	
<i>Cadre juridique visant à garantir l'indépendance des médias et à préserver leur pluralisme (paragraphe 1 des lignes directrices)</i>	
<i>Protection constitutionnelle</i>	
Existe-t-il une protection constitutionnelle effective du droit à la liberté d'expression et comment est-elle mise en œuvre dans la pratique ? La protection constitutionnelle inclut-elle expressément:	
► editorial freedom of journalists	
► the right of access to information	
► the protection of confidential sources of information	
► media pluralism	

Comment la liberté des médias et ses composantes, telles que décrites ci-dessus, sont-elles protégées par la législation nationale ou les cadres réglementaires, et comment sont-elles mises en œuvre dans la pratique ?	
<i>Pluralisme des médias, transparence de la propriété et prévention de la concentration de la propriété</i>	
La législation exige-t-elle la transparence de la propriété des médias, notamment en ce qui concerne les bénéficiaires effectifs des entreprises de médias ; et le registre qui en résulte est-il accessible au public ?	
La concentration de la propriété des médias est-elle limitée, notamment en favorisant une concurrence effective et en veillant à ce qu'aucun individu, aucune entreprise ou aucun consortium d'entreprises ne puisse acquérir la propriété ou le contrôle d'un pourcentage important du marché des médias au sein d'un secteur ou dans différents secteurs ?	
Existe-t-il un suivi et une évaluation indépendants et réguliers de l'état du pluralisme et de l'indépendance des médias ?	
Comment la disponibilité, la facilité de recherche et l'accessibilité de la plus grande diversité possible de contenus médiatiques sont-elles encouragées ?	
Des stratégies et des mécanismes visant à soutenir des médias professionnels et un journalisme indépendant et d'investigation de qualité ont-ils été élaborés dans un environnement multipartite ?	
Existe-t-il un cadre réglementaire global pour la propriété des médias ?	

<i>Mesures de soutien public aux médias, en particulier aux médias indépendants, y compris les médias régionaux, locaux, minoritaires et communautaires à but non lucratif</i>	
Existe-t-il des mesures de soutien public aux médias, en particulier aux médias indépendants, y compris les médias régionaux, locaux, minoritaires et communautaires à but non lucratif?	
Les mesures de soutien doivent-elles être fondées sur des critères clairs, précis, équitables et transparents ?	
Les mesures de soutien respectent-elles l'autonomie éditoriale et opérationnelle des médias ?	
Les mesures de soutien sont-elles gérées de manière non discriminatoire et transparente par un organisme indépendant?	
Existe-t-il des rapports annuels sur l'utilisation des fonds publics pour soutenir les médias ?	
Une évaluation des besoins en matière de viabilité financière du journalisme de qualité a-t-elle été réalisée ?	
Existe-t-il un soutien ciblé pour certains types de journalisme?	
La diffusion d'informations locales dans l'intérêt du public est-elle soutenue et des mesures ont-elles été mises en œuvre pour garantir que les médias communautaires et indépendants disposent de ressources suffisantes ?	
Existe-t-il des politiques fiscales neutres pour soutenir l'innovation dans les médias ?	
Les médias sont-ils autorisés à opérer en tant qu'organisations à but non lucratif et à bénéficier des avantages fiscaux appropriés ?	
Existe-t-il un soutien à l'innovation et au développement de stratégies numériques et de nouveaux services ?	

<i>Médias de service public</i>	
L'indépendance éditoriale et l'autonomie opérationnelle des médias de service public sont-elles garanties, notamment en limitant l'influence de l'État ?	
Les conseils de surveillance et d'administration des médias de service public sont-ils indépendants ?	
Le financement des médias de service public est-il stable, à long terme, durable, transparent et adéquat ?	
<i>Le cadre législatif garantit l'accès du public à l'information, la protection de la vie privée et des données, la confidentialité et la sécurité des communications, ainsi que la protection des sources journalistiques et des dénonciateurs (paragraphe 2 des lignes directrices).</i>	
Le cadre législatif national reconnaît-il le droit des journalistes et des autres travailleurs des médias d'avoir accès à l'information ? En particulier,	
► L'accès à l'information n'est-il refusé que s'il existe un risque manifeste de préjudice pour un intérêt légitimement protégé et qu'il n'existe pas d'intérêt public supérieur à la divulgation ?	
► L'accès à l'information est-il accordé en temps utile ?	
► Les journalistes peuvent-ils faire appel d'un refus ?	
► Existe-t-il un organe de contrôle disposant des ressources nécessaires pour superviser efficacement la mise en œuvre de la loi ?	
► Les journalistes ne sont-ils pas tenus pour responsables de la publication d'informations sur des questions d'intérêt public qui leur ont été communiquées par des "fuites" ?	

Comment le cadre législatif national protège-t-il efficacement la vie privée et les données personnelles des journalistes et autres professionnels des médias, en théorie comme en pratique. En particulier :	
► Le droit relatif à la protection de la vie privée et des données reconnaît-il un moyen de défense fondé sur la publication dans l'intérêt public ?	
► Les lois sur la protection des données mettent-elles efficacement en œuvre l'exemption journalistique ?	
► Les lois sur la protection de la vie privée et des données protègent-elles efficacement les droits des journalistes en matière de protection de la vie privée et des données ?	
Comment le cadre législatif national protège-t-il efficacement la confidentialité et la sécurité des communications des journalistes et autres professionnels des médias, en théorie comme en pratique ? En particulier :	
► Les journalistes font-ils l'objet d'une surveillance, en particulier les journalistes d'investigation qui enquêtent sur des questions de corruption ou de criminalité organisée ?	
► Quels sont les recours des journalistes lorsqu'ils sont visés par une surveillance ?	
Comment le cadre législatif national protège-t-il efficacement la confidentialité des sources d'information journalistiques, en théorie comme en pratique ? En particulier :	
► Le droit national reconnaît-il un privilège absolu pour la protection des sources des journalistes ?	

► La législation nationale n'autorise-t-elle les ordonnances de divulgation des sources des journalistes que pour la prévention ou l'instruction d'affaires concernant la sécurité nationale, des crimes graves ou des dommages corporels graves, si l'intérêt légitime de la divulgation l'emporte clairement sur l'intérêt public de la non-divulgation, et si des mesures alternatives raisonnables à la divulgation n'existent pas ou ont été épuisées ?	
► Les journalistes sont-ils protégés contre la divulgation forcée de sources d'information confidentielles dans les affaires de diffamation ?	
Comment le cadre législatif national protège-t-il efficacement les lanceurs d'alerte contre des représailles pour des révélations faites dans l'intérêt public, à condition qu'ils aient des motifs raisonnables de croire que les informations concernées sont vraies et que la divulgation est dans l'intérêt public, tant en théorie qu'en pratique ? En particulier :	
► La dénonciation aux médias est-elle autorisée lorsque les rapports internes sont peu fiables ou inefficaces et qu'il y a peu de chances que la violation ou la faute présumée soit traitée de manière efficace ?	
► Protège-t-elle les dénonciateurs contre toute forme de représailles, y compris non seulement le licenciement, mais aussi d'autres mesures telles que la rétrogradation ou la réaffectation ?	
► Les dénonciateurs bénéficient-ils d'une assistance pratique, y compris d'une aide juridique si nécessaire ?	

<i>Le cadre législatif garantit une protection efficace de tous les journalistes et autres acteurs des médias (paragraphe 2 des lignes directrices)</i>	
Le droit pénal prévoit-il des sanctions renforcées en cas de violences ou de menaces à l'encontre de journalistes et d'autres personnes qui publient régulièrement des articles sur des questions d'intérêt public ?	
Les abus en ligne ont-ils été reconnus comme des infractions pénales et les infractions de ce type commises à l'encontre de journalistes sont-elles passibles de peines plus lourdes ?	
Comment le code pénal traite-t-il efficacement les aspects sexospécifiques des attaques contre les journalistes et les autres acteurs des médias, y compris en ligne ? Un examen a-t-il été effectué pour déterminer si cette approche est efficace ?	
Comment le droit du travail protège-t-il efficacement et contribue-t-il à la sécurité des journalistes, en particulier en ce qui concerne :	
► Protection contre les licenciements arbitraires ou les représailles ;	
► Veiller à ce que les journalistes puissent refuser des missions éditoriales lorsque celles-ci sont en conflit avec leur conscience ou leurs convictions honnêtes ;	
► Des conditions de travail adéquates ;	
► Garantir une assurance appropriée aux journalistes, y compris l'accès à des services professionnels de soutien juridique, social ou psychologique.	

Les free-lances bénéficient-ils des mêmes protections en matière d'emploi que les journalistes salariés, et sont-ils dédommagés pour leur position relativement désavantageuse en termes de continuité de l'emploi et d'absence potentielle d'avantages tels que les cotisations de retraite et les indemnités de maladie ?	
<i>Mise en œuvre d'un cadre législatif complet permettant aux journalistes et aux autres acteurs des médias de contribuer au débat public de manière efficace et sans crainte (paragraphe 2 des lignes directrices, suite)</i>	
Existe-t-il une stratégie ou un plan d'action national axé sur l'amélioration continue de la mise en œuvre d'un cadre législatif complet permettant aux journalistes et aux autres acteurs des médias de contribuer au débat public de manière efficace et sans crainte ?	
Si c'est le cas :	
► Est-il/elle doté(e) d'un leadership politique de haut niveau - précisez comment ?	
► Est-il/elle fondé(e) sur une évaluation approfondie des menaces pesant sur la sécurité des journalistes, y compris une analyse claire des questions de genre ?	
► Comprend-il/elle des mesures visant à prévenir ou à atténuer les menaces et les risques liés au genre ?	
► Comment s'assure-t-il/elle que tous les risques pertinents sont pris en compte (sécurité physique et risque numérique, risques liés à la précarité de l'emploi ou des conditions de travail, menaces juridiques, menaces pour le bien-être mental et tout autre risque pertinent) ?	

► Existe-t-il un leadership opérationnel et une coordination inter-agences solides ?	
► Le plan d'action(la stratégie) a-t-il/elle été élaboré(e) en consultation avec toutes les parties prenantes ?	
► Engage-t-il/elle les journalistes et la société civile dans un véritable partenariat pour la mise en œuvre ?	
► Fixe-t-il/elle des objectifs, des cibles et des échéances spécifiques qui sont à la fois ambitieux et réalisables, et qui sont susceptibles d'apporter une réelle amélioration ?	
► Le plan/la stratégie identifie-t-il/elle clairement les agences responsables de la conception, de l'élaboration et de la mise en œuvre des actions ?	
► Prévoit-il/elle un budget suffisant et d'autres ressources pour la conception, l'élaboration et la mise en œuvre des actions ?	
► Le plan d'action/la stratégie comporte-t-il/elle un engagement de révision régulière ?	
► Existe-t-il une coordination avec des plans d'action et des activités dans des domaines connexes, tels que des plans pour la protection des défenseurs des droits de l'homme ou l'égalité entre les hommes et les femmes ?	
En l'absence de plan d'action, quel autre mécanisme efficace existe-t-il pour garantir que les dispositions de droit pénal protégeant l'intégrité physique et morale des journalistes sont mises en œuvre de manière effective ? En particulier :	

► existe-t-il des accords, des échanges réguliers et des formations conjointes entre les forces de l'ordre et les représentants des médias concernant la sécurité des journalistes ?	
► une analyse des risques posés par les abus et le harcèlement en ligne a-t-elle été effectuée et des mesures correspondantes ont-elles été introduites, y compris, si nécessaire, par le biais d'une réforme législative ?	
► une analyse des menaces et des risques spécifiques auxquels sont confrontées les femmes journalistes et les autres travailleurs des médias a-t-elle été effectuée et des mesures correspondantes ont-elles été introduites, y compris, si nécessaire, par le biais d'une réforme de la législation ?	
► la protection des journalistes a-t-elle été désignée comme un domaine prioritaire et des ressources suffisantes ont-elles été allouées ?	
Comment le rôle et l'importance des journalistes et des autres acteurs des médias sont-ils reconnus dans la législation et les pratiques nationales ?	
<i>Examen indépendant et approfondi du cadre législatif (paragraphes 3 à 5 des lignes directrices)</i>	
Existe-t-il un examen indépendant et approfondi visant à garantir que le cadre juridique et politique pour la protection de la sécurité des journalistes est conforme aux normes européennes et internationales en matière de droits de l'homme et qu'il est soutenu par un mécanisme d'application efficace ? Dans l'affirmative, cet examen porte-t-il sur les points suivants (précisez comment, ne répondez pas simplement "oui" ou "non") :	

▶ les garanties pour la protection de la liberté d'expression sont solidement et efficacement mises en œuvre dans la pratique ;	
▶ les projets de législation qui affectent le droit à la liberté d'expression des journalistes et autres acteurs des médias sont conformes aux normes européennes et internationales en matière de droits de l'homme ;	
▶ il inclut dans son champ d'application les mesures de lutte contre le terrorisme ou l'extrémisme ou d'autres mesures de sécurité nationale (par le biais d'un examen distinct si nécessaire) ;	
▶ le processus permet un examen public détaillé et l'élaboration de recommandations par des organisations et des experts agissant indépendamment de toute influence gouvernementale, politique, religieuse, commerciale ou de toute autre influence induite ou partisane ;	
▶ l'organe ou les organes d'examen ont un mandat explicite pour collecter, recevoir et utiliser des informations provenant de n'importe quelle source et bénéficient d'un accès optimal aux documents et aux fonctionnaires de toutes les branches des autorités de l'État ;	
▶ le processus d'examen comprend des auditions publiques et facilite la participation pleine et active de la société civile, y compris des représentants d'organisations de journalistes, des médias et d'autres parties prenantes ;	

► les rapports d'examen sont officiellement soumis aux autorités compétentes de l'État, en particulier aux ministères, et exigent une réponse rapide de la part de ces autorités, y compris, le cas échéant, des mesures correctives ou d'autres mesures de suivi des conclusions et des recommandations des examens;	
► les conclusions et les recommandations des examens sont intégrées dans les exercices de rapport, de suivi ou de partage d'informations en cours au sein du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, de l'Assemblée parlementaire et de la Commissaire aux droits de l'homme, ainsi qu'avec d'autres organismes internationaux compétents tels que le Comité des droits de l'homme des Nations unies, l'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme des Nations unies, l'UNESCO, le Haut-Commissaire aux droits de l'homme des Nations unies et la Représentante de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pour la liberté des médias.	
► Les cadres juridiques sont périodiquement examinés et contrôlés pour s'assurer que les lois existantes sont effectivement mises en œuvre et qu'elles sont également applicables en ligne.	
<i>Les lois sur la diffamation comprennent des garanties de liberté d'expression conformes aux normes européennes et internationales en matière de droits de l'homme (paragraphe 6 des lignes directrices).</i>	
La législation nationale relative à la diffamation (y compris les lois sur les "insultes") comprend-elle des garanties spécifiques pour la liberté d'expression et la liberté des médias, notamment ?	

► Une défense de la vérité ;	
► Une défense du commentaire loyal sur une question d'intérêt public ;	
► Le rejet précoce des poursuites-bâillons et la mise en œuvre d'autres mesures nécessaires pour garantir que les lois sur la diffamation ne puissent pas être utilisées de manière abusive pour faire taire les voix critiques ;	
► La distinction entre les allégations de fait et les jugements de valeur ;	
► Il n'y a pas de protection renforcée pour les organes de l'État, les fonctionnaires de l'État (y compris les chefs d'État nationaux et étrangers), la monarchie ou ses membres, le drapeau national ou les emblèmes de l'État ;	
► Les hommes politiques, les fonctionnaires, les personnalités publiques doivent tolérer une plus grande critique de leurs actes ;	
► L'équité de la procédure et l'égalité des armes sont assurées, notamment par la fourniture d'une aide juridique adéquate aux défendeurs ;	
► La loi limite les indemnités civiles pour diffamation et les ordonnances de frais à ce qui est proportionné ;	
► Les tribunaux tiennent compte de l'importance de protéger la libre circulation des informations, des idées et des opinions sur les questions d'intérêt public lorsqu'ils examinent des affaires de diffamation ;	

► Les tribunaux tiennent compte du contexte lorsqu'ils examinent des affaires de diffamation, par exemple en reconnaissant que les satiristes ont la possibilité d'exagérer.	
La diffamation a-t-elle été dépénalisée ?	
Si la diffamation n'a pas été dépénalisée, la peine d'emprisonnement y associée a-t-elle été supprimée des textes de loi, sauf dans les cas d'incitation à la haine ou à la violence ?	
<i>Une base juridique claire pour la surveillance et l'interception des données de communication qui comprend des garanties contre les abus (paragraphe 7 des lignes directrices)</i>	
Existe-t-il un cadre législatif clair qui réglemente la surveillance des journalistes et l'interception de leurs données de communication par les agences de l'État ? Dans l'affirmative, ce cadre comprend-il les garanties suivantes contre les abus ?	
► l'autorisation d'une autorité judiciaire ou d'un autre organisme indépendant ;	
► la surveillance des journalistes ou l'interception des communications ne peuvent être autorisées que pour la prévention ou l'investigation d'affaires impliquant la sécurité nationale, des crimes graves ou des dommages corporels graves, et si les informations pertinentes ne sont pas susceptibles d'être obtenues par d'autres moyens ;	

► la surveillance des journalistes ou l'interception de communications susceptibles de révéler des sources journalistiques confidentielles est soit interdite, soit soumise à un niveau supérieur de contrôle judiciaire et ne peut être autorisée que dans le respect des mêmes garanties minimales que celles qui s'appliquent à la protection des sources ;	
► la loi fixe une limite à la durée des interceptions, précise la procédure à suivre pour l'examen, l'utilisation et la conservation des données obtenues, spécifie les précautions à prendre lors de la communication des données à d'autres parties et indique les circonstances dans lesquelles les enregistrements peuvent ou doivent être effacés, ou les bandes détruites ;	
► les cibles de la surveillance sont notifiées dès que l'enquête est terminée ou que l'objectif légitime de prévention ou de détection de la criminalité n'est plus compromis ;	
► il y a un contrôle par une autorité judiciaire.	
Comment un contrôle efficace de la surveillance et de l'interception des données de communication est-il assuré ? En particulier :	
► Comment l'indépendance du mécanisme de contrôle est-elle garantie ?	
► Les organes de contrôle disposent-ils de ressources et de pouvoirs suffisants pour s'acquitter de leur mandat ?	

► Une série de parties prenantes sont-elles représentées au sein des organes de contrôle, notamment des journalistes et leurs organisations, ainsi que des experts juridiques et techniques ?	
PROMOTION	
<i>Sensibilisation aux questions de sécurité; traduction et diffusion de la recommandation (paragraphe 28 et 29 des lignes directrices)</i>	
La recommandation a-t-elle été traduite dans les langues nationales et minoritaires du pays ?	
La recommandation a-t-elle été largement diffusée, y compris sous forme imprimée et sur les sites web des organismes locaux, régionaux et nationaux chargés de la promotion des médias ou de la protection de la démocratie, et a-t-elle été mise à la disposition des bibliothèques, des écoles (y compris les écoles de journalisme) et des médias ?	
Les possibilités de publicité offertes par les journées internationales telles que la Journée mondiale de la liberté de la presse (le 3 mai), la Journée internationale de la fin de l'impunité pour les crimes commis contre les journalistes (le 2 novembre) et la Journée internationale du droit de savoir (le 28 septembre) sont-elles utilisées pour sensibiliser à la nécessité de protéger la sécurité des journalistes ?	
Les autorités publiques coopèrent-elles avec les initiatives de collecte d'informations, de sensibilisation et autres coordonnées par les organisations intergouvernementales internationales et régionales concernant la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias ?	

Les programmes des écoles de formation au journalisme incluent-ils la recommandation et accordent-ils une attention particulière à la question de la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias ?	
Les initiatives d'éducation aux médias et à l'information incluent-elles la recommandation et accordent-elles une attention particulière à la question de la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias ?	
Les questions sexospécifiques et les questions relatives aux motifs de discrimination inadmissibles sont-elles mises en évidence de manière proactive dans les activités de diffusion et de sensibilisation ?	
<i>Partenariats avec la société civile (paragraphe 30 des lignes directrices)</i>	
Existe-t-il un dialogue permanent avec un large éventail de groupes de la société civile et de représentants des médias en vue de promouvoir les meilleures pratiques en matière de protection des journalistes et des autres acteurs des médias et de lutte contre l'impunité ?	
Les autorités publiques sont-elles tenues de répondre de manière constructive aux rapports de la société civile et des médias sur les menaces et les violences à l'encontre des journalistes et des autres acteurs des médias ?	

Les autorités publiques s'engagent-elles dans un partenariat efficace et permanent avec un large éventail de groupes de la société civile et de représentants des médias pour trouver et mettre en œuvre des solutions aux menaces qui pèsent sur la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias et pour lutter contre l'impunité ?	
Les autorités publiques coopèrent-elles activement avec les médias et les organisations de la société civile pour faire connaître les questions et les normes de sécurité et les éduquer ?	

La violence, le harcèlement et les menaces à l'encontre des journalistes et des autres acteurs des médias portent atteinte au droit à la liberté d'expression des journalistes, conduisent à l'autocensure et font peser de graves risques sur le droit de la société dans son ensemble à recevoir des informations. En 2016, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la Recommandation CM/Rec(2016)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, qui fournit des lignes directrices sur quatre piliers thématiques : la prévention, la protection, les poursuites et la promotion de l'information, de l'éducation et de la sensibilisation. En 2020, le Conseil de l'Europe a publié un guide de mise en œuvre de la recommandation, axé sur les piliers "protection" et "poursuites", afin de fournir aux États membres des réponses concrètes à la question de savoir ce qui peut et doit être fait pour protéger les journalistes et les autres acteurs des médias.

La présente version élargie du Guide de mise en œuvre complète le Guide 2020 en fournissant des orientations sur la mise en œuvre des piliers « Prévention » et « Promotion ». Pour chacun des domaines thématiques identifiés, la version élargie du Guide de mise en œuvre établit des indicateurs permettant d'évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Recommandation ; il fournit des informations générales, y compris des références à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ; il met en lumière des pratiques utiles ; il fait des suggestions aux autorités nationales ; et il propose aux États membres un outil d'autoévaluation sous la forme d'un questionnaire pour les aider à examiner l'état de la mise en œuvre de la Recommandation dans leurs juridictions respectives.

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 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE