

CM-Public

**Recommandation CM/Rec(2016)4^[1]
du Comité des Ministres aux Etats 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 1253e réunion des Délégués des Ministres)*

1. Il est inquiétant et inacceptable de constater que les journalistes et autres acteurs des médias en Europe sont de plus en plus souvent menacés, victimes de harcèlement et d'intimidation, mis sous surveillance, arbitrairement privés de leur liberté, agressés physiquement, torturés et parfois même tués en raison de leur travail d'investigation, de leurs opinions ou de leurs reportages, notamment lorsque leur travail porte sur les abus de pouvoir, la corruption, les violations des droits de l'homme, les activités criminelles, le terrorisme et le fondamentalisme. Ces crimes et abus ont été largement relatés dans des rapports dignes de foi publiés par des médias, des organisations non gouvernementales et des défenseurs des droits de l'homme.
2. Les journalistes et les autres acteurs des médias sont souvent spécifiquement visés en raison de leur sexe, de leur identité de genre, de leur orientation sexuelle, de leur identité ethnique, de leur appartenance à un groupe minoritaire, de leur religion ou d'autres caractéristiques particulières pouvant motiver des discriminations ou des agressions dans le cadre de leur travail. Les femmes journalistes et les autres femmes acteurs des médias sont confrontées à des dangers spécifiques liés à leur qualité de femme, notamment à des insultes dégradantes, sexistes ou misogynes, à des menaces, des intimidations, au harcèlement et à des agressions ou violences sexuelles. Ces violations sont de plus en plus souvent commises en ligne. Elles appellent des réponses urgentes, résolues et structurelles.
3. Les violations et les crimes décrits plus haut, qui dans la pratique sont commis par des acteurs étatiques et non étatiques, ont un effet dissuasif grave sur la liberté d'expression, telle qu'elle est garantie par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, ci-après « la Convention »), y compris sur l'accès à l'information, sur le rôle de « chien de garde » que jouent les journalistes et les autres acteurs des médias, ainsi que sur la vitalité et la liberté du débat public qui sont autant d'éléments essentiels d'une société démocratique. Souvent les autorités publiques ne font pas d'efforts suffisants pour traduire en justice les auteurs de crimes à l'encontre des journalistes ; cela engendre une culture de l'impunité et peut alimenter d'autres menaces et violences, et affaiblir la confiance des citoyens dans l'Etat de droit.
4. Cette situation alarmante ne se limite pas exclusivement aux journalistes professionnels ni aux autres acteurs traditionnels des médias. Ainsi que l'ont reconnu la Cour européenne des droits de l'homme et de nombreux organismes intergouvernementaux, y compris les Nations Unies dans leur Plan d'action sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité ou le Comité des droits de l'homme dans son Observation générale n° 34,

l'éventail des acteurs des médias s'est élargi avec l'apparition de nouvelles formes de médias à l'ère numérique. C'est pourquoi la notion d'acteur des médias comprend aussi toute personne qui contribue à alimenter le débat public, pratique des activités journalistiques ou joue un rôle de « chien de garde » dans la sphère publique.

5. L'ampleur et la gravité des menaces et des attaques contre les journalistes et autres acteurs des médias en Europe, et leurs effets néfastes sur le fonctionnement des sociétés démocratiques, appellent des mesures de grande envergure aux niveaux international et national pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, et pour mettre fin à l'impunité. La communauté internationale a maintes fois affirmé la nécessité d'une mise en œuvre plus efficace des normes internationales ou régionales en vigueur et d'un respect accru des initiatives et des mécanismes de suivi existants. La protection des journalistes et autres acteurs des médias, ainsi que la lutte contre l'impunité des auteurs de crimes contre eux sont des priorités politiques majeures pour tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que l'a souligné le Comité des Ministres dans sa Déclaration relative à la protection du journalisme et à la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias.

6. Pour créer et maintenir un environnement favorable à la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la Convention, les Etats doivent respecter un ensemble d'obligations positives, établies dans les arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme et énoncées dans les principes figurant dans l'annexe à la présente recommandation. Ces obligations doivent être remplies par les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, au sein des gouvernements ainsi que par toutes les autres autorités de l'Etat, y compris les services responsables du maintien de l'ordre public et de la sécurité nationale, à tous les niveaux : fédéral, national, régional et local.

7. En vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1), le Comité des Ministres recommande aux gouvernements des Etats membres :

- i. de mettre en œuvre, avec toute la célérité requise et par le biais de tous les organes des autorités de l'Etat, les lignes directrices énoncées dans l'annexe de la présente recommandation, en tenant dûment compte des principes y inclus ;
- ii. de réexaminer les lois et les pratiques nationales pertinentes, et le cas échéant, de les réviser afin de les mettre en conformité avec les obligations qui incombent aux Etats en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme ;
- iii. de promouvoir les objectifs de la présente recommandation au niveau national, et de nouer le dialogue et de coopérer avec toutes les parties prenantes pour les atteindre.

Annexe à la Recommandation CM/Rec(2016)4

I. Lignes directrices

Ces lignes directrices visent à répondre au défi complexe que représentent la protection effective du journalisme et la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias ; ce défi requiert des stratégies cohérentes et complémentaires de la part des Etats membres. Elles se fondent sur les principes qui sont énoncés dans la présente annexe et qui font partie intégrante de la recommandation. Ces lignes directrices s'articulent autour de quatre piliers :

la prévention, la protection, les poursuites (avec une attention particulière à l'impunité) et la promotion de l'information, l'éducation et la sensibilisation. Pour chacun de ces piliers, des orientations détaillées sont proposées aux Etats membres concernant les meilleures manières de s'acquitter de leurs obligations pertinentes en associant des mesures juridiques, administratives et pratiques.

Prévention

1. Les Etats membres devraient, en accord avec leurs traditions constitutionnelles et législatives, assurer l'indépendance des médias et protéger le pluralisme des médias, en veillant notamment à l'indépendance et à la pérennité des médias de service public et des médias associatifs qui sont des composantes essentielles d'un environnement favorable à la liberté d'expression.
2. Les Etats 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 effective et sans crainte. Ce cadre devrait tenir compte des principes énoncés dans la présente annexe et garantir ainsi l'accès public à l'information, le respect de la vie privée et la protection des données, la confidentialité et la sécurité des communications, ainsi que la protection des sources journalistiques et des lanceurs d'alerte. Le cadre législatif, comprenant notamment des dispositions de droit pénal relatives à la protection de l'intégrité physique et morale des personnes, devrait être mis en œuvre de manière effective, y compris au moyen de mécanismes administratifs et en reconnaissant le rôle particulier que jouent les journalistes et autres acteurs des médias dans une société démocratique. Le cadre législatif et sa mise en œuvre devraient garantir une protection efficace des femmes journalistes et des autres femmes acteurs des médias contre les dangers liés à leur qualité de femme dans le cadre de leur travail. Une attention particulière devrait être apportée à l'élaboration de lois sur le travail et l'emploi à même de 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 rendre vulnérables aux pressions et les amener à dévier des normes et de l'éthique journalistiques reconnues.
3. Ce cadre législatif devrait être soumis à un examen substantiel et indépendant pour s'assurer que les garanties permettant l'exercice du droit à la liberté d'expression sont solides et effectives dans la pratique, et que la législation se double d'un dispositif de mise en œuvre efficace. Après un examen initial rapide, des révisions supplémentaires devraient être menées à intervalles réguliers. Portant sur la législation et les pratiques, ces révisions devraient évaluer la conformité du cadre législatif et de sa mise en œuvre avec les normes européennes et internationales en matière de droits de l'homme, y compris les obligations positives correspondantes des Etats, et formuler des recommandations sur la base des principales observations réalisées. Les examens devraient porter sur les lois en vigueur et sur les projets de loi, y compris ceux qui concernent le terrorisme, l'extrémisme et la sécurité nationale, et sur tout autre texte de loi touchant le droit à la liberté d'expression des journalistes et autres acteurs des médias ainsi que les autres droits essentiels pour en garantir l'exercice effectif.

4. Les examens peuvent être menés par un ou plusieurs organismes indépendants, nouveaux ou existants, ayant un mandat officiel et disposant de ressources suffisantes. Les autorités nationales sont instamment invitées à établir des conditions favorables à leur réalisation, rendant possible un contrôle public détaillé et permettant à des organisations et à des experts de formuler des recommandations indépendamment des influences gouvernementales, politiques, religieuses, commerciales ou d'autres groupes d'intérêt. Le ou les organismes de contrôle pourrai(en)t être une commission nationale des droits de l'homme, un médiateur et/ou un autre organisme indépendant créé spécifiquement dans ce but précis. Il est recommandé que le ou les organismes de contrôle ai(en)t un mandat clair pour collecter, recevoir et utiliser les informations de n'importe quelle source et qu'il(s) bénéficie(nt) d'un accès optimal aux documents et aux fonctionnaires de tous les services de l'Etat. Le processus de contrôle devrait être transparent et inclure des auditions publiques pour faciliter une participation pleine et active de la société civile, y compris des représentants des organisations de journalistes, des médias et d'autres parties prenantes.

5. Des dispositions devraient être prises pour que les rapports établis à l'issue des examens soient formellement transmis aux services de l'Etat concernés, en particulier les ministères, ceux-ci devant prendre sans tarder les mesures correctrices ou autres dispositions jugées nécessaires pour donner suite aux observations et aux recommandations formulées. Les observations et recommandations devraient également être intégrées systématiquement aux processus de rapport, de suivi ou de partage d'informations du Conseil de l'Europe, tels que le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et le Commissaire aux droits de l'homme. Elles pourront aussi, aux mêmes fins, être mises à la disposition d'autres organisations intergouvernementales, notamment le Comité des droits de l'homme de l'ONU, l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, l'UNESCO, le Haut-Commissaire aux droits de l'homme de l'ONU et le Représentant de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pour la liberté des médias.

6. Dans le cadre des examens de leur législation et de leur pratique, les Etats membres dont la législation comporte des lois sur la diffamation devraient s'assurer que ces lois prévoient des garanties pour la liberté d'expression conformes aux normes européennes et internationales en matière de droits de l'homme, et notamment les moyens de défense comme l'exception de vérité, l'intérêt général ou le commentaire acceptable, ainsi que des garanties conformes à la Convention européenne des droits de l'homme et au principe de proportionnalité contre les abus et les détournements, telles que développées dans les arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme. En outre, étant donné l'effet dissuasif d'une législation incriminant certains types d'expression sur l'exercice des libertés et sur le débat public, les Etats devraient faire preuve de retenue dans l'application de cette législation lorsqu'elle existe. A cet égard, les Etats devraient être guidés par la conclusion de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle une peine de prison pour délit de presse ne peut être infligée que dans des circonstances exceptionnelles, notamment en cas d'atteinte grave à d'autres droits fondamentaux, par exemple dans le cas d'un discours de haine ou d'une incitation à la violence. Cette législation devrait être soumise à un examen critique similaire dans le contexte des révisions de la législation et des pratiques.

7. Les Etats membres devraient clarifier le cadre juridique de la surveillance et de l'interception des données de communication par l'Etat et les garanties procédurales permettant de prévenir son abus ou son détournement, par exemple la possibilité de contrôle d'une décision par une autorité judiciaire compétente, les garanties d'une procédure régulière et la notification à l'utilisateur. Les Etats membres devraient garantir le fonctionnement efficace de mécanismes de contrôle sur la surveillance des communications par l'Etat, afin d'assurer la transparence de la nature et de l'étendue de ces pratiques, ainsi que leur justification. Ces organismes de contrôle devraient être réellement représentatifs des diverses parties prenantes, notamment des journalistes et de leurs organisations, ainsi que des experts juridiques et techniques.

Protection

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

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

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

11. Dans tous les cas de privation de liberté de journalistes ou d'autres acteurs des médias par la police ou d'autres représentants des forces de l'ordre, des garanties procédurales adéquates doivent être respectées afin d'empêcher les détentions arbitraires et les mauvais

traitements. Ces garanties procédurales doivent inclure : le droit pour la personne détenue d'informer, ou de faire informer, un tiers de son choix de la privation de liberté dont elle fait l'objet, de son lieu de détention et d'éventuels transfèrements, le droit de consulter un avocat, d'être examinée par un médecin et de contester la légalité de la détention devant une instance juridictionnelle. Les personnes arrêtées ou détenues pour une infraction doivent être aussitôt traduites devant un juge et ont le droit d'être jugées dans un délai raisonnable ou d'être libérées pendant la procédure, conformément à l'article 5 de la Convention (droit à la liberté et à la sûreté).

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

13. Les Etats membres doivent faire preuve de vigilance pour garantir que la législation et les sanctions ne s'appliquent pas de manière discriminatoire ou arbitraire à l'encontre des journalistes et d'autres acteurs des médias. Ils devraient également prendre les mesures législatives et autres nécessaires pour empêcher le recours abusif, vexatoire ou malveillant à la loi et aux procédures judiciaires dans le but de les intimider ou de les faire taire. Les Etats membres devraient veiller avec autant de vigilance à ce que les mesures administratives comme les dispositifs d'enregistrement, d'accréditation et de taxation ne soient pas détournés pour harceler les journalistes et autres acteurs des médias, ou pour freiner leur aptitude à contribuer efficacement au débat public.

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

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

16. Les Etats membres devraient encourager les organes de presse, sans empiéter sur leur indépendance éditoriale ou opérationnelle, à s'acquitter de leurs responsabilités institutionnelles envers tous les journalistes et autres acteurs des médias qui travaillent pour eux comme salariés, pigistes ou sous tout autre statut. Cela peut passer par l'adoption de lignes directrices et de procédures internes applicables à l'affectation de journalistes et d'autres acteurs des médias à des missions difficiles ou dangereuses, par exemple dans des zones de conflit. La participation à de telles missions devrait être volontaire et informée. Les entreprises sont également responsables de fournir des informations adéquates aux journalistes et autres acteurs des médias, de les sensibiliser aux risques encourus, de les former aux questions de sécurité – y compris de sécurité numérique – et de protection des données personnelles, et de faire le nécessaire pour qu'ils disposent d'une assurance-vie, d'une couverture d'assurance-maladie et d'une assurance-voyage, dans le cadre général de conditions de travail équitables. Ces responsabilités institutionnelles comprennent également, s'il y a lieu, la mise à disposition d'une assistance juridique, d'une représentation en justice et d'une aide psychologique au retour de mission.

Poursuites

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

Exigences générales

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

19. Les enquêtes doivent être effectives en ce sens qu'elles doivent permettre d'établir les faits, d'identifier les responsables et enfin, le cas échéant, de les sanctionner. Les autorités doivent prendre toutes les mesures raisonnables pour recueillir l'ensemble des éléments de preuve relatifs à l'incident. Les conclusions des enquêtes doivent reposer sur une analyse approfondie, objective et impartiale de tous les éléments pertinents et notamment déterminer s'il existe un lien entre les menaces et la violence contre des journalistes et d'autres acteurs

des médias et l'exercice de leurs activités journalistiques ou toute autre contribution de nature similaire au débat public. Les autorités de l'Etat sont aussi tenues d'enquêter sur l'existence d'un éventuel lien entre des positions racistes et un acte de violence. Un possible lien avec des questions de genre devrait également faire l'objet d'enquêtes.

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

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

22. Les Etats membres sont tenus de s'assurer de l'intégrité des procédures judiciaires ; ils doivent garantir l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire. Ils doivent également garantir la sécurité des juges, des procureurs, des avocats et des témoins prenant part aux poursuites pour crimes contre des journalistes et d'autres acteurs des médias.

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

Impunité

24. Lorsque des poursuites pour crimes contre des journalistes ou d'autres acteurs des médias ne sont pas engagées ou font l'objet de diverses obstructions, cela provoque des retards inadmissibles dans l'administration de la justice, ce qui aboutit à l'impunité des auteurs des crimes. Par conséquent, lorsqu'un agent de l'Etat est accusé de crimes impliquant des mauvais traitements, il est de la plus haute importance qu'aucune prescription n'affecte les procédures pénales et les peines. Afin de ne pas compromettre la confiance des citoyens dans le système judiciaire, des mesures comme l'amnistie ou la grâce ne devraient pas être

envisagées ni acceptées en l'absence de raisons convaincantes. La loi devrait prévoir des peines complémentaires ou une aggravation de peine pour les fonctionnaires qui, délibérément, par négligence ou complicité, agissent de manière à empêcher ou à faire obstruction aux enquêtes, poursuites ou sanctions à l'égard des responsables de crimes perpétrés contre des journalistes ou d'autres acteurs des médias en raison de leur travail ou de leur contribution au débat public.

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

26. Les Etats membres devraient améliorer la coopération et l'échange d'informations, d'expertise et de bonnes pratiques avec d'autres Etats chaque fois que des crimes contre des journalistes et autres acteurs des médias ont une dimension transfrontalière ou impliquent le cyberspace, sous réserve de garanties concernant le droit à la vie privée, la protection des données et la présomption d'innocence.

27. Les Etats membres devraient défendre de manière proactive et vigoureuse la priorité qu'ils accordent à la protection des journalistes et des autres acteurs des médias et à la lutte contre l'impunité dans tous les forums intergouvernementaux régionaux et internationaux et, plus généralement, dans leur politique étrangère et leurs relations extérieures. Cela peut comprendre une coopération pleine et entière avec des initiatives de collecte d'informations, de sensibilisation ou autres actions coordonnées par les organisations intergouvernementales régionales et internationales concernant la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias, notamment les processus d'établissement de rapports périodiques par les Etats, par exemple pour le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, dans le cadre de l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme de l'ONU et pour la présentation d'informations au Directeur général de l'UNESCO sur les mesures prises pour mettre fin à l'impunité des auteurs de crimes et sur l'état d'avancement des enquêtes judiciaires relatives aux meurtres de journalistes condamnés par l'UNESCO. Cela engloberait également le rôle et la responsabilité des Etats membres dans la supervision de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et la fourniture rapide de réponses complètes à toutes les demandes ponctuelles émanant du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ou du Représentant de l'OSCE sur la liberté des médias.

Promotion de l'information, l'éducation et la sensibilisation

28. Les Etats membres devraient promouvoir la traduction (dans la ou les langues nationales et minoritaires de leur pays) et la diffusion la plus large possible de la présente recommandation ainsi que la sensibilisation à son contenu au moyen de documents d'information variés. Les stratégies d'information et de sensibilisation devraient inclure des campagnes spécifiques conçues pour profiter de la visibilité qu'offrent les événements internationaux tels que la Journée mondiale de la liberté de la presse (3 mai), la Journée internationale de la fin de l'impunité pour les crimes commis contre des journalistes (2 novembre) et la Journée internationale du droit à l'accès à l'information (28 septembre). Les Etats membres devraient coopérer pleinement avec les initiatives de collecte d'informations, de sensibilisation et autres actions coordonnées par des organisations intergouvernementales régionales et internationales concernant la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias. Ce faisant, ils devraient prendre l'initiative de signaler, selon les besoins, les problèmes spécifiques aux questions de genre ou relatifs à d'autres motifs inadmissibles de discrimination.

29. Les Etats membres devraient encourager les organes compétents à mettre en avant la présente recommandation – ainsi que les supports pédagogiques traitant de toutes les questions qu'elle aborde, y compris les aspects spécifiques aux questions de genre – dans les programmes de formation des écoles de journalisme et dans la formation continue des journalistes, ainsi que dans le cadre d'actions d'éducation aux médias et à l'information.

30. Les Etats membres devraient développer un partenariat avec la société civile et les médias pour promouvoir les bonnes pratiques en matière de protection des journalistes et autres acteurs des médias et de lutte contre l'impunité. Cela devrait comprendre la mise en pratique des principes de transparence de la justice et du gouvernement et l'adoption d'une attitude constructive et responsable envers la société civile et le travail des médias sur les menaces et les violences contre les journalistes et les autres acteurs des médias, mettant en lumière les questions de genre ou d'autres questions, le cas échéant. Cela devrait également impliquer une coopération active dans l'information et l'éducation concernant les normes et les problèmes pertinents.

II. Principes

La présente recommandation et les lignes directrices dont elle est assortie reposent sur un vaste ensemble de principes ancrés dans la Convention européenne des droits de l'homme et dans les arrêts et décisions pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme dans sa jurisprudence. Les paragraphes suivants présentent et mettent en contexte une sélection des principes à prendre en compte dans le domaine qui nous intéresse ici. Les principes ont été répartis selon les catégories suivantes : liberté d'expression ; environnement propice ; sûreté, sécurité, protection ; contribution au débat public, et effet dissuasif.

Liberté d'expression

1. Le droit à la liberté d'expression, tel qu'il est consacré par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, par l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, par l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que par d'autres instruments internationaux et régionaux, est un droit de l'homme fondamental

dont jouit toute personne sans discrimination aucune, en ligne et hors ligne. C'est un droit mixte comprenant la liberté d'opinion et la liberté de chercher, de recevoir et de communiquer des informations et des idées de tout type, sans ingérence et sans considération de frontière.

2. Le droit à la liberté d'expression et d'information, tel que garanti par l'article 10 de la Convention, constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. La liberté d'expression vaut non seulement pour les « informations » ou les « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui offensent, choquent ou dérangent l'Etat ou une fraction quelconque de la population. C'est de cette façon que la liberté d'expression permet l'émergence d'un débat public solide qui constitue un autre prérequis pour une société démocratique pluraliste, tolérante et ouverte d'esprit. Toute ingérence dans le droit à la liberté d'expression des journalistes et autres acteurs des médias a donc des répercussions sociétales car c'est aussi une ingérence dans le droit d'autrui de recevoir des informations et des idées et une ingérence dans le débat public.

3. L'exercice du droit à la liberté d'expression comporte des devoirs et des responsabilités, comme l'énonce l'article 10, paragraphe 2. Dans le contexte du journalisme, les devoirs et responsabilités pertinents incluent notamment l'obligation d'agir de bonne foi pour fournir des informations précises et fiables, dans le respect de l'éthique journalistique.

4. Même si le droit à la liberté d'expression n'est pas absolu, une ingérence dans celui-ci n'est admissible que si elle est prévue par la loi, qu'elle poursuit l'un des buts légitimes énoncés à l'article 10, paragraphe 2, de la Convention, qu'elle s'avère nécessaire dans une société démocratique, ce qui implique qu'elle correspond à un besoin social impérieux et est proportionnée au(x) but(s) légitime(s) poursuivi(s). Ces buts légitimes sont les suivants : la sécurité nationale, l'intégrité territoriale ou la sûreté publique, la défense de l'ordre et la prévention du crime, la protection de la santé ou de la morale, la protection de la réputation ou des droits d'autrui, la prévention de la divulgation d'informations confidentielles et la garantie de l'autorité et de l'impartialité du pouvoir judiciaire.

5. En outre, certains types de discours incitant à la violence ou à la haine peuvent tomber sous le coup de l'article 17 de la Convention (interdiction de l'abus de droit) et ne sont donc pas protégés par la Convention car ils visent à détruire certains droits et libertés reconnus dans celle-ci.

6. Tous les droits de l'homme sont universels, indivisibles, interdépendants et intimement liés, et le droit à la liberté d'expression en particulier fonctionne ainsi en corrélation avec d'autres droits de l'homme comme le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, le droit à la liberté de réunion et d'association et le droit de voter dans le cadre d'élections libres et équitables.

7. Parmi les autres droits de l'homme liés aux questions relatives à la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias et à la lutte contre l'impunité figurent : le droit à la vie (article 2), l'interdiction de la torture (article 3), le droit à la liberté et à la sûreté (article 5), le droit à un procès équitable (article 6), pas de peine sans loi (article 7), le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8) et le droit à un recours effectif (article 13).

8. La Convention est un instrument vivant qui doit être interprété à la lumière des conditions actuelles et d'une manière garantissant que tous les droits qu'elle protège sont concrets et effectifs et non pas théoriques ou illusoires, tant sur le plan de leur substance que de celui des voies de recours disponibles en cas de violation.

9. L'évolution constante de la technologie a transformé l'environnement médiatique traditionnel, comme l'expose notamment la Recommandation CM/Rec(2011)7 sur une nouvelle conception des médias, conduisant à de nouvelles conceptions des médias et à une nouvelle perception de l'écosystème médiatique en mutation. Les progrès des technologies de l'information et de la communication ont facilité la participation au débat public d'un éventail d'acteurs toujours plus large et varié. C'est pourquoi la Cour européenne des droits de l'homme a maintes fois reconnu que, outre les médias et les journalistes professionnels, les citoyens ordinaires, les organisations de la société civile, les lanceurs d'alerte et les chercheurs pouvaient tous apporter des contributions utiles au débat public, jouant ainsi un rôle similaire ou équivalent au rôle traditionnel joué par les médias institutionnels et les journalistes professionnels.

10. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a de même affirmé que « le journalisme est une fonction exercée par des personnes de tous horizons, notamment des reporters et analystes professionnels à plein temps, ainsi que des blogueurs et autres particuliers qui publient eux-mêmes le produit de leur travail, sous forme imprimée, sur l'internet ou d'autre manière ». L'Assemblée générale des Nations Unies a également reconnu que « le journalisme est en perpétuelle évolution car il se nourrit de l'ensemble des contributions des organismes de médias, de particuliers et de diverses organisations qui cherchent, reçoivent et transmettent des informations et des idées de toute nature, sur internet ou ailleurs [...] concourant ainsi à façonner le débat public ». D'après le Plan d'action des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité, « la protection des journalistes ne doit pas se limiter à ceux qui sont officiellement reconnus comme tels mais aussi bénéficier à d'autres personnes, dont les travailleurs des médias communautaires et les journalistes citoyens et autres personnes qui peuvent se servir des nouveaux médias pour atteindre leurs publics ».

11. L'obligation faite aux Etats de garantir l'exercice effectif des droits de l'homme suppose non seulement des obligations négatives de non-ingérence, mais aussi des obligations positives de garantir ces droits à toute personne relevant de leur juridiction.

12. Un exercice réel et efficace de la liberté d'expression peut nécessiter diverses mesures positives de protection jusque dans les relations entre individus. Ces obligations positives comprennent entre autres : créer un environnement favorable à la participation au débat public de tous, permettant d'exprimer sans crainte opinions et idées ; mettre en place un système efficace de protection des auteurs et des journalistes ; apporter une protection contre la violence physique et l'intimidation ; protéger la vie ; enquêter sur les homicides et prévenir la torture et les mauvais traitements.

Un environnement favorable

13. Un environnement favorable ou propice à la liberté d'expression comporte un certain nombre de caractéristiques essentielles qui, collectivement, créent les conditions dans lesquelles la liberté d'expression et d'information et un débat public vigoureux peuvent s'épanouir. Le droit de recevoir des informations comprend le droit d'accéder à l'information et le droit pour le public de recevoir des informations ainsi que d'entendre des idées sur des questions d'intérêt public que les journalistes et autres acteurs des médias ont pour fonction de diffuser. La collecte d'informations est une étape préparatoire essentielle de l'activité journalistique et une composante inhérente et protégée de la liberté de la presse. Il faut éviter de décourager la participation de journalistes et d'autres acteurs des médias au débat sur des questions d'intérêt public légitime, par exemple par des mesures qui rendraient l'accès à l'information plus difficile ou par des restrictions arbitraires pouvant devenir une forme de censure indirecte.

14. L'écosystème médiatique est façonné par l'interaction entre des influences juridiques, politiques, socioculturelles, économiques, technologiques et autres, et sa vitalité est essentielle à un environnement propice à la liberté d'expression et d'information dans une société démocratique. L'une de ses caractéristiques est que les particuliers ont aujourd'hui la possibilité d'intervenir grâce aux nouvelles technologies qui facilitent leur participation au débat public. Une autre de ses caractéristiques réside dans le fait que des intermédiaires en ligne peuvent remplir une importante fonction de contrôle des débats publics menés sur leurs plates-formes privées, comme les réseaux sociaux. Il convient de rappeler que les intermédiaires en ligne sont indirectement tenus de respecter le droit à la liberté d'expression et les autres droits de l'homme de leurs utilisateurs.

15. Le pluralisme des médias et la diversité de leur contenu sont essentiels pour le bon fonctionnement d'une société démocratique et sont les corollaires du droit fondamental à la liberté d'expression et d'information tel qu'il est garanti par l'article 10 de la Convention. Les Etats ont l'obligation positive de garantir le pluralisme dans le secteur des médias, ce qui implique de veiller à ce que tout un éventail de points de vue, y compris les opinions critiques, puissent se faire entendre. Les autorités indépendantes de régulation des médias peuvent jouer un rôle important dans la défense de la liberté et du pluralisme des médias, et à ce titre les Etats devraient garantir leur indépendance. L'adoption et la mise en œuvre effective d'une réglementation sur la propriété des médias peuvent également jouer un rôle important à cet égard. Une telle réglementation devrait garantir la transparence de la propriété des médias et empêcher sa concentration lorsque celle-ci nuit au pluralisme ; elle devrait couvrir des aspects tels que la propriété croisée ou indirecte des médias et les restrictions appropriées en matière de propriété de médias par les personnes exerçant une fonction publique.

16. Dans le cadre de leur travail, les journalistes et autres acteurs des médias sont souvent confrontés à des risques, des dangers et des discriminations liés au sexe, à l'identité de genre, à l'orientation sexuelle, à la race, à la couleur, à la langue, à la religion, à l'opinion politique ou autre, à l'origine nationale ou sociale, à l'association avec une minorité nationale, au patrimoine, à la naissance ou à d'autres aspects. En outre, le fait d'enquêter sur certaines affaires ou de couvrir certaines questions (comme des sujets politiques, religieux, économiques ou sociétaux sensibles, y compris les abus de pouvoir, la corruption ou des activités criminelles) peut les exposer à un risque de menaces, d'agressions, de violences et de

harcèlement de la part d'acteurs étatiques ou non étatiques. Ces acteurs non étatiques peuvent être, par exemple, des organisations terroristes ou criminelles. Ces situations spécifiques devraient être prises en compte lors de la mise en place de mesures de prévention ou de protection efficaces.

17. Les femmes journalistes et les autres femmes acteurs des médias sont confrontées dans le cadre de leur travail à des dangers spécifiques liés à leur qualité de femme : menaces, agressions et violences (sexuelles), qui peuvent être commises de manière ciblée, dans le contexte d'émeutes ou en détention. Ces risques sont souvent amplifiés par plusieurs facteurs : en effet, seule une partie des victimes porte plainte, les incidents sont insuffisamment documentés, les victimes ont un accès limité à la justice, à quoi s'ajoutent les barrières sociales et les contraintes associées aux violences à motivation sexuelle, notamment la stigmatisation, le manque de reconnaissance de la gravité des problèmes et les attitudes discriminatoires d'éléments extrémistes de la société. Une approche systématique adaptée à la dimension du genre est requise pour prévenir et combattre ces dangers spécifiques, de même que pour contrer les coutumes et pratiques sociétales, les clichés sexistes, les préjugés et la discrimination dont ils s'alimentent. L'Etat a la responsabilité première de concevoir de telles stratégies, mais les médias, la société civile et les entreprises ont également un rôle important à jouer : la prise en compte des risques spécifiques auxquels les femmes sont exposées devrait occuper une place prépondérante dans toutes les mesures et programmes traitant de la protection des journalistes et autres acteurs des médias et de la lutte contre l'impunité.

18. La possibilité d'exercer le droit à la liberté d'expression sans crainte suppose que, au minimum la sûreté, la sécurité et la protection de tout un chacun, en particulier des journalistes et des autres acteurs des médias, soient réellement garanties dans la pratique, et que chacun puisse s'attendre à pouvoir contribuer au débat public sans crainte et sans avoir à modifier sa conduite sous l'effet de la peur. Cette peur peut résulter d'un harcèlement en ligne, de menaces, de cyberattaques et d'autres agissements illégaux, dont le « trolling », le cyberharcèlement, le piratage des comptes de messagerie ou de médias sociaux, des dispositifs de stockage d'information, de sites internet et de téléphones mobiles ou autres appareils électroniques. Parmi les journalistes et autres acteurs des médias, les femmes sont plus fréquemment la cible de harcèlement en ligne, de menaces, d'agressions, d'abus et de violations de la sécurité numérique, ce qui appelle des réponses tenant compte des aspects liés au genre. Cependant, les menaces et la violence ne sont pas les seules causes de peur. La peur peut aussi résulter de (la menace ou l'anticipation raisonnable de) diverses pressions juridiques, politiques, socioculturelles et économiques qui peuvent être exacerbées en période de crise économique et d'austérité financière.

19. Les menaces et les manœuvres d'intimidation contre des journalistes et autres acteurs des médias signalent ou annoncent souvent une aggravation ou une intensification des atteintes à la liberté d'expression au sein de la société. Elles sont donc révélatrices, en tant que telles, d'une détérioration plus générale des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit.

Sûreté, sécurité, protection

20. L'Etat doit garantir la sécurité et l'intégrité physique de toute personne relevant de sa juridiction, ce qui suppose non seulement l'obligation négative de s'abstenir d'infliger la mort intentionnellement et illégalement mais aussi l'obligation positive de prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes. Cette obligation positive a deux dimensions, de fond et de procédure.

21. La dimension de fond implique que l'Etat a l'obligation primaire d'assurer le droit à la vie en mettant en place une législation pénale efficace qui dissuade de commettre des atteintes contre la personne, appuyée par un mécanisme d'application de la loi conçu pour en prévenir, réprimer et sanctionner les violations. Elle implique aussi, dans certaines circonstances, l'obligation positive pour les autorités de prendre préventivement des mesures pratiques pour protéger un individu ou un groupe d'individus dont la vie est menacée par les agissements criminels d'autrui. Eu égard aux difficultés pour la police d'exercer ses fonctions dans les sociétés contemporaines, à l'imprévisibilité du comportement humain et aux choix opérationnels à faire en termes de priorités et de ressources, il faut interpréter l'étendue de cette obligation positive de manière à ne pas imposer aux autorités un fardeau insupportable ou disproportionné. Les autorités devraient toutefois faire attention à la vulnérabilité d'un journaliste qui couvre des sujets politiquement sensibles, face aux personnes qui sont au pouvoir.

22. Le non-encadrement et l'abandon à l'arbitraire de l'action des agents de l'Etat sont incompatibles avec un respect effectif des droits de l'homme. Cela signifie que, en plus d'être autorisées par la législation nationale, les opérations de police, y compris la gestion policière des manifestations publiques, doivent être suffisamment encadrées par la loi, à travers un système de garanties adéquates et effectives contre l'arbitraire et le recours abusif à la force et même contre les accidents évitables. Cela suppose qu'il faut non seulement prendre en compte les actes des agents de l'Etat qui recourent directement à la force, mais aussi toutes les circonstances environnantes, y compris la planification et le contrôle des actes examinés. Un cadre juridique et administratif devrait définir les conditions limitées dans lesquelles les services répressifs peuvent recourir à la force et aux armes à feu à la lumière des normes internationales élaborées en la matière. De ce point de vue, une chaîne de commandement claire, assortie de lignes directrices et de critères précis, est indispensable ; une formation spécifique aux droits de l'homme peut aider à les formuler. Quoi qu'il en soit, les difficultés indéniables inhérentes à la lutte contre la criminalité ne sauraient justifier des restrictions de la protection de l'intégrité physique des personnes, et l'article 3 de la Convention n'autorise pas la recherche d'un compromis entre l'intégrité physique d'un individu et l'objectif du maintien de l'ordre.

23. La dimension procédurale implique l'obligation positive pour l'Etat de mener une enquête effective, indépendante et rapide sur toute allégation de mauvais traitements ou d'homicide commis illégalement par des acteurs étatiques ou non étatiques, afin de poursuivre en justice les auteurs de telles infractions. L'article 13 de la Convention demande également aux Etats de garantir un recours effectif dès lors qu'il y a violation de l'un quelconque des droits substantiels consacrés par la Convention.

24. L'absence de telles mesures efficaces engendre une culture de l'impunité qui conduit à tolérer les violences et les crimes contre les journalistes et les autres acteurs des médias. Lorsque les risques de poursuites sont nuls ou quasi nuls, les auteurs de tels actes ne

craignent pas les sanctions. Cela inflige des souffrances supplémentaires aux victimes et peut mener à une répétition des violences et des crimes.

25. L'Etat a l'obligation de garantir la liberté fondamentale de toute personne relevant de sa juridiction et doit pour cela garantir que les journalistes et autres acteurs des médias ne font pas l'objet d'arrestations arbitraires, d'une détention illégale ou d'une disparition forcée.

26. L'Etat ne devrait pas imposer de restriction abusive de la liberté de circulation, y compris transfrontalière, des journalistes et autres acteurs des médias, ni l'accès à certains secteurs, zones de conflit, sites et forums, vu l'importance que revêtent cette mobilité et cet accès pour la collecte d'informations.

27. Des facteurs contextuels, comme les situations de crise ou de conflit, peuvent influencer sur l'efficacité d'un système de protection en raison des risques accrus pour la sécurité et l'indépendance des journalistes et autres acteurs des médias, dans des contextes où les pouvoirs publics peinent à maintenir un contrôle *de facto* sur le territoire. Pourtant, les obligations de l'Etat restent valables, *mutatis mutandis*, dans ces contextes spécifiques qui sont toujours soumis au droit international des droits de l'homme et au droit international humanitaire.

28. Assurer la sécurité et la sûreté des journalistes et des autres acteurs des médias est une condition préalable sans laquelle ils ne peuvent participer efficacement au débat public. La persistance d'intimidations, de menaces ou de violences contre les journalistes et les autres acteurs des médias, ajoutée à l'échec à en traduire les auteurs en justice, alimente la peur et a un effet dissuasif sur la liberté d'expression et la participation au débat public. Les Etats ont l'obligation positive de protéger les journalistes et les autres acteurs des médias contre toute intimidation, menace ou violence, quelle qu'en soit la source – gouvernementale, judiciaire, religieuse, économique ou criminelle.

Contribution au débat public

29. Les journalistes et autres acteurs des médias apportent une contribution essentielle au débat public et aux processus de formation de l'opinion dans une société démocratique en jouant le rôle de « chiens de garde » publics ou sociaux et en créant des espaces partagés qui permettent l'échange d'informations et d'idées et une interaction discursive. Le rôle de « chiens de garde » implique notamment d'informer le public sur des questions d'intérêt public, de les commenter, de faire rendre des comptes aux autorités publiques et à d'autres milieux de pouvoir dans la société, et de dénoncer la corruption et les abus de pouvoir.

30. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que, pour que les journalistes et autres acteurs des médias puissent remplir les fonctions qui leur sont assignées dans une société démocratique, leur droit à la liberté d'expression devrait être protégé de manière très large. Cette protection comprend un ensemble de libertés qui leur sont concrètement nécessaires pour mener à bien leurs activités, comme la protection des méthodes de collecte de l'information, la confidentialité des sources, la protection contre les perquisitions des locaux professionnels et des domiciles privés, et contre la saisie de matériel, ainsi que l'autonomie éditoriale et de présentation.

31. Les libertés opérationnelles ou fonctionnelles dont jouissent les journalistes et autres acteurs des médias qui couvrent la collecte, le traitement et la diffusion de nouvelles et d'informations, sont nécessaires à l'exercice concret et effectif de leur droit à la liberté

d'expression, en ligne et hors ligne.

32. Outre la substance des idées et les informations exprimées, l'article 10 de la Convention protège aussi leur mode d'expression. Cela implique que les journalistes et autres acteurs des médias sont libres de choisir leur propre technique ou style dans les reportages d'information sur les questions d'intérêt public, ce qui comprend le recours possible à une certaine dose d'exagération, voire de provocation. Outre les reportages, d'autres genres contribuent de diverses manières au débat public et méritent à ce titre d'être protégés, comme la satire qui est une forme d'expression artistique et de commentaire social qui, de par l'exagération et la déformation de la réalité qui la caractérisent, vise naturellement à provoquer et à agiter.

Effet dissuasif

33. L'effet dissuasif sur la liberté d'expression apparaît lorsqu'une ingérence dans ce droit provoque la peur, conduit à l'autocensure et, en définitive, appauvrit le débat public, au détriment de la société tout entière. Les autorités étatiques devraient donc éviter de prendre des mesures ou d'imposer des sanctions ayant pour effet de décourager la participation au débat public.

34. La législation et son application concrète peuvent avoir un effet dissuasif sur la liberté d'expression et le débat public. Les ingérences ont un effet dissuasif plus marqué si elles prennent la forme de sanctions pénales plutôt que de sanctions civiles. Etant donné la position dominante des institutions de l'Etat, il convient que les autorités fassent preuve de retenue dans le recours aux poursuites pénales. Un effet dissuasif sur la liberté d'expression peut naître de toute sanction, disproportionnée ou non, mais aussi de la crainte d'une sanction, même dans l'éventualité d'un acquittement, compte tenu de la probabilité qu'une telle crainte décourage une personne de tenir des propos similaires à l'avenir.

35. Si la fixation des peines est en principe l'apanage des juridictions nationales, une peine de prison infligée pour une infraction commise dans le domaine de la presse n'est compatible avec la liberté d'expression journalistique garantie par l'article 10 de la Convention que dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsque d'autres droits fondamentaux ont été gravement atteints, comme ce serait le cas, par exemple, en cas de diffusion d'un discours de haine ou d'incitation à la violence.

36. Le recours abusif ou détourné ou la menace de recours à différents types de textes législatifs – notamment les lois sur la diffamation, sur la lutte contre le terrorisme, sur la sécurité nationale et l'ordre public, sur le discours de haine, sur le blasphème ainsi que les lois mémorielles – sont des moyens efficaces pour intimider et faire taire les journalistes et autres acteurs des médias qui enquêtent sur des questions d'intérêt public. Les poursuites judiciaires abusives, vexatoires ou malveillantes, dans le contexte du coût élevé de tels procès peuvent constituer un outil de pression et de harcèlement, surtout quand elles se multiplient. L'effet du harcèlement peut être particulièrement rude lorsqu'il est exercé contre les journalistes et autres acteurs des médias qui ne bénéficient pas de la protection juridique ou du soutien financier et institutionnel offert par les grands médias. A cet égard, il convient de rappeler qu'un aspect central de la notion de procès équitable, dans les affaires civiles comme dans les affaires pénales, requiert que le justiciable ne se voit pas refuser la possibilité de présenter sa cause devant un tribunal et qu'il soit en mesure de jouir de l'égalité des armes face à la partie

adverse. Les Etats doivent prendre les mesures qui s'imposent, y compris la mise en place d'un dispositif d'aide juridictionnelle, pour garantir que chacune des parties dispose d'une possibilité raisonnable de présenter sa cause.

37. L'effet dissuasif peut aussi résulter du recours arbitraire à des mesures administratives telles que les régimes d'enregistrement et d'accréditation des journalistes, des bloggeurs, des usagers d'internet, des correspondants étrangers, des ONG, etc., ainsi que de dispositifs fiscaux, afin de harceler les journalistes et autres acteurs des médias ou de les priver des moyens de contribuer efficacement au débat public. La discrimination dans l'octroi de subventions destinées aux médias publics ou à la presse, ou de recettes publicitaires de l'Etat, peut aussi dissuader les divers acteurs des médias d'adopter des positions critiques, surtout pour les organisations de petite envergure ou exposées à une situation économique précaire.

38. La surveillance des journalistes et autres acteurs des médias et le suivi de leurs activités en ligne peuvent entraver l'exercice légitime du droit à la liberté d'expression s'ils sont menés sans les garanties nécessaires. Ces pratiques peuvent également menacer la sécurité des personnes concernées et nuire à la protection des sources journalistiques. La surveillance et le suivi sont facilités lorsque l'intégrité des communications et des systèmes est compromise, par exemple lorsque des fournisseurs d'accès ou des fabricants de matériel informatique ou de logiciels intègrent des moyens de surveillance ou des portes dérobées dans leurs services ou leurs systèmes, ou lorsque des fournisseurs d'accès sont impliqués dans la surveillance exercée par l'Etat. Pour être compatibles avec l'article 8 de la Convention, les mécanismes de surveillance secrète doivent être assortis de garanties suffisantes et efficaces contre les abus, notamment un contrôle indépendant, car de tels systèmes destinés à protéger la sécurité nationale présentent le risque de fragiliser la démocratie, voire de la détruire, au motif de la défendre.

39. Les agressions et les manœuvres d'intimidation à l'endroit de journalistes et d'autres acteurs des médias ont inévitablement un grave effet dissuasif sur la liberté d'expression, qui s'amplifie encore lorsque la prévalence des agressions et des manœuvres d'intimidation se double d'une culture d'impunité juridique à l'égard des auteurs de ces actes. Cette culture d'impunité juridique est le symptôme de violations endémiques des droits de l'homme.

[1] Lors de l'adoption de cette recommandation, le Représentant permanent de la Fédération de Russie a indiqué qu'en vertu de l'article 10.2c du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres, il réservait le droit de son gouvernement de se conformer ou non à la recommandation, dans la mesure où elle fait référence aux autres acteurs des médias.

Related documents

1253e réunion des Délégués des Ministres (13 avril 2016)

www.coe.int/.../1253rd-meeting-of-the-ministers-deputies-13-april-2...

Sign In - Please click here to login and see classified information.