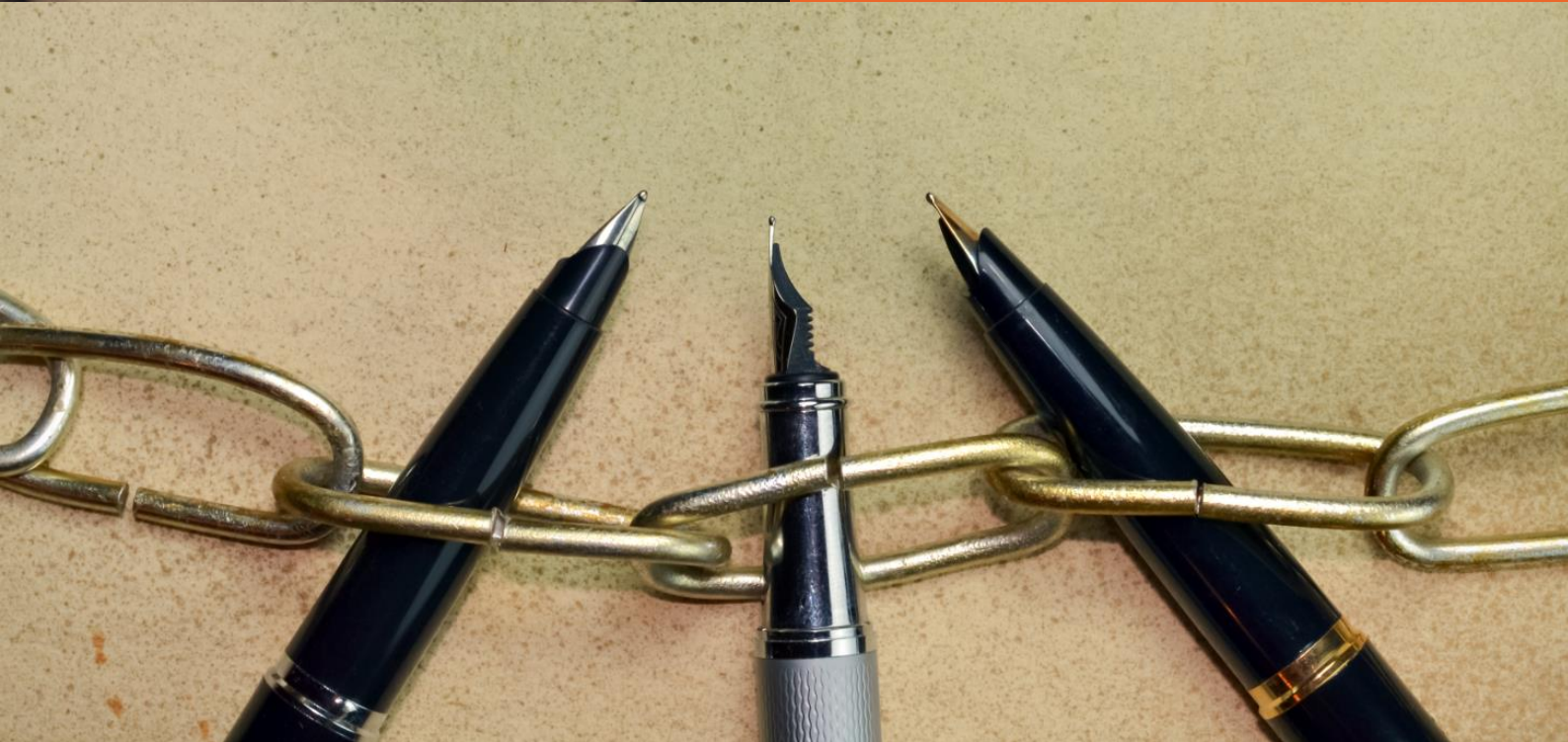




# LIBERTÉ D'EXPRESSION en 2021



Rapport du service Société de  
l'information

DGI(2022)2

[www.coe.int/freedomofexpression](http://www.coe.int/freedomofexpression)

Document préparé par le service  
Société de l'information

Photos : Shutterstock

© Conseil de l'Europe, avril 2022

# LA LIBERTÉ D'EXPRESSION EN 2021

Une évaluation de l'état de la liberté d'expression dans les États membres du Conseil de l'Europe, fondée sur les conclusions des mécanismes et organes de suivi du Conseil de l'Europe

RAPPORT PRÉPARÉ PAR LE SERVICE  
SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION

## Contenu

ATTENTION PARTICULIERE.....	1
INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE.....	2
I. GARANTIES LÉGALES POUR LA LIBERTÉ D'EXPRESSION.....	4
II. LA SÉCURITÉ DES JOURNALISTES ET DES AUTRES PERSONNES QUI S'EXPRIMENT .....	8
III. UN ENVIRONNEMENT MÉDIATIQUE INDÉPENDANT ET PLURALISTE.....	12
IV. FIABILITÉ ET CONFIANCE DANS L'INFORMATION .....	17
V. CONCLUSIONS.....	21

## ATTENTION PARTICULIÈRE

Il y a deux ans, le monde a été confronté à une crise sanitaire mondiale majeure, qui a entraîné des coûts humains, économiques et sociaux considérables. Le secteur des médias a été particulièrement touché, et de nombreux journalistes ont perdu leur emploi. Pourtant, il aurait été difficile d'imaginer à l'époque, comme c'est le cas aujourd'hui, que deux ans plus tard, une autre crise sans précédent allait suivre, avec un État, aujourd'hui ancien membre du Conseil de l'Europe,<sup>1</sup> décidant de faire la guerre à un autre.

Bien que ce rapport traite de l'évolution de la liberté d'expression en 2021, il serait négligent de ne pas mentionner l'agression russe contre l'Ukraine, qui souligne une fois de plus le rôle crucial des médias, également et en particulier en période de conflit et d'agression, mais qui démontre malheureusement aussi à quel point les travailleurs des médias sont vulnérables lorsqu'ils couvrent des zones de guerre. Les attaques visant directement les journalistes, les photoreporters, les caméramans - également ou surtout ceux qui portent l'insigne "presse" - se multiplient, et la liste tragique des victimes s'allonge de jour en jour.<sup>2</sup>

Pourtant, nous constatons les efforts considérables déployés par de nombreux médias ukrainiens et autres pour fournir des informations fiables au public : des informations qui peuvent aider à protéger les civils contre les menaces, qui témoignent de la sinistre réalité de la guerre, qui attirent l'attention de la communauté internationale sur cette guerre. Nous constatons également les efforts tout aussi puissants, bien que beaucoup plus sinistres, de l'État russe pour soumettre les médias (nationaux) et leur imposer le récit officiel. La couverture médiatique et, en effet, le discours public en temps de guerre ont soulevé de nombreuses questions parmi les décideurs politiques européens, les régulateurs et les organismes d'autorégulation des médias, les organisations médiatiques, les plateformes en ligne, le monde universitaire et la société civile.

Il est impossible d'esquisser ici les complexités qui entourent cette guerre, ou toute autre guerre d'ailleurs, mais elles seront reflétées de manière plus détaillée dans les prochains rapports, lorsque l'on aura mieux saisi son ampleur et ses conséquences, y compris celles de la guerre de l'information menée en grande partie dans l'espace de combat numérique.

Dans l'intervalle, les problèmes préexistants, ceux qui affectent l'indépendance et la viabilité des médias, appauvrissent la diversité, compromettent la sécurité des journalistes sur le continent ou, en fait, notre confiance dans l'information - persistent et appellent des réponses immédiates.

---

<sup>1</sup> Suite à la [décision](#) du Comité des Ministres du 16 mars 2022, la Fédération de Russie n'est plus membre du Conseil de l'Europe.

<sup>2</sup> Voir les alertes sur la Plate-forme du Conseil de l'Europe pour la promotion de la protection du journalisme et de la sécurité des journalistes, qui comporte une page spéciale sur la guerre en Ukraine : <https://fom.coe.int/pagesspeciales/detail/1>

## INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

En 2021, Dmitry Muratov, rédacteur en chef de Novaya Gazeta, et Maria Ressa, rédactrice en chef de Rappler, ont remporté le prix Nobel de la paix. C'était la première fois que ce prix était décerné à un journaliste depuis 1935, lorsque Carl von Ossietzky l'avait obtenu pour avoir révélé le programme secret de réarmement de l'Allemagne. Muratov et Ressa ont été salués "pour leur combat courageux en faveur de la liberté d'expression" et en tant que "représentants de tous les journalistes qui défendent cet idéal dans un monde où la démocratie et la liberté de la presse sont confrontées à des conditions de plus en plus défavorables."<sup>3</sup> La Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe s'est réjouie de cette récompense, soulignant l'important travail réalisé par Muratov pour mettre en lumière les violations des droits de l'homme sur le sol européen.<sup>4</sup>

La situation sur le terrain a gravement mis en évidence l'urgence de protéger les journalistes et la liberté d'expression. Six journalistes ont été tués au cours de l'année 2021, soit le nombre annuel le plus élevé à perdre la vie dans le cadre de leur travail en Europe depuis 2015, et ils ont été plus nombreux que jamais à subir des attaques violentes. La plateforme en ligne du Conseil de l'Europe visant à promouvoir la protection du journalisme et la sécurité des journalistes (Plateforme pour la sécurité des journalistes) a enregistré 282 alertes en 2021, soit une augmentation exponentielle par rapport aux années précédentes.

La pandémie de Covid-19 a continué à jeter une ombre sur la profession de journaliste. Bien que les restrictions réglementaires aient été moins nombreuses qu'en 2020, l'impact économique de la pandémie a entraîné de nouvelles suppressions d'emplois et les tensions publiques accrues ont donné lieu à de fréquentes attaques contre des journalistes couvrant des manifestations de confinement ou anti-vaccination. Le soutien financier aux médias a permis de soulager la situation, mais a également suscité des inquiétudes quant à l'attribution discriminatoire des fonds et à la dépendance financière. Le pluralisme des médias a subi de nouveaux revers et, dans plusieurs pays, l'indépendance des régulateurs des médias a été menacée. La désinformation et les discours de haine ont continué à se répandre sur les plateformes en ligne.

Outre ces évolutions inquiétantes, l'année 2021 a apporté quelques tendances positives. La confiance dans les médias d'information traditionnels, en particulier les informations à la radio et à la télévision, a augmenté, ce qui indique que le public continue d'apprécier le journalisme de haute qualité. Plusieurs pays ont introduit ou renforcé des plans d'action pour la protection des journalistes, une législation a été introduite pour protéger les lanceurs d'alerte, et certains pays sont en train de renforcer les lois sur l'accès à l'information.

Globalement, il faut reconnaître que la liberté d'expression, pierre angulaire de la démocratie et clé de la jouissance des autres droits, est confrontée à de nombreux défis. Le Conseil de l'Europe s'efforce de les relever.

En 2021, la conférence des ministres des médias et de la société de l'information a porté sur la sécurité, la résilience des cadres de protection de la liberté d'expression, l'évolution de l'environnement médiatique et l'impact de l'intelligence artificielle sur la liberté d'expression. Les ministres et autres hauts fonctionnaires représentant les États membres ont décidé de prendre des mesures efficaces pour sauvegarder la liberté d'expression en relation avec ces

---

<sup>3</sup> Annonce du prix Nobel de la paix 2021 : <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2021/177010-press-release-french/>

<sup>4</sup> Déclaration du Secrétaire Général, 8 octobre 2021 : <https://www.coe.int/fr/web/secretary-general/home>

thèmes. Les ministres se sont notamment engagés à adopter des plans d'action nationaux pour la sécurité des journalistes afin de créer un environnement propice à la pleine jouissance de la liberté d'expression par tous. Ils se sont engagés à élaborer de nouvelles orientations et à relever les principaux défis et développements concernant la liberté d'expression, les médias et les technologies numériques.

Sur la base de ce travail et de ses travaux précédents, le Conseil de l'Europe est bien placé pour rassembler l'expertise et partager les bonnes pratiques, ainsi que pour fournir des recommandations pour une protection plus efficace de la liberté d'expression.

Ce rapport examine les tendances générales en matière de respect du droit à la liberté d'expression au cours de l'année 2021 dans les États membres du Conseil de l'Europe. Il suit une méthodologie établie depuis six ans : il examine les évolutions du cadre juridique, en notant l'impact de la législation nouvelle ou proposée sur la liberté d'expression ; il étudie les arrestations, les incidents violents et les autres menaces contre la sécurité des journalistes et des autres personnes qui s'expriment sur des questions d'intérêt public ; il examine les évolutions qui ont un impact sur l'environnement général pour des médias indépendants et pluralistes ; et il examine les tendances relatives à la fiabilité et à la confiance dans l'information. Les informations sont tirées de sources accessibles au public, en donnant la priorité à celles provenant des mécanismes du Conseil de l'Europe.

## **I. GARANTIES LÉGALES POUR LA LIBERTÉ D'EXPRESSION**

Le cadre législatif et réglementaire fixe les paramètres de l'exercice du droit à la liberté d'expression. L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme impose deux obligations aux États : (1) les lois et règlements ne doivent pas restreindre le droit à la liberté d'expression, à moins que cela ne soit nécessaire dans une société démocratique pour atteindre un objectif légitime ; et (2) les États doivent adopter et promulguer les lois et règlements nécessaires pour créer un environnement "favorable" à l'exercice du droit à la liberté d'expression. Cette double obligation exige des États qu'ils examinent soigneusement l'impact de toute nouvelle législation sur la jouissance du droit à la liberté d'expression.

### **Critères de mesure**

1.1. La liberté d'expression est garantie en ligne et hors ligne. L'internet est disponible, accessible et abordable pour tous sans discrimination. Toute restriction de la liberté d'expression, y compris le filtrage des contenus, est prévue par la loi, poursuit les objectifs légitimes énoncés à l'article 10 de la Convention et est nécessaire dans une société démocratique.

1.2. Il existe des garanties solides contre l'abus de lois qui restreignent la liberté d'expression en ligne et hors ligne, telles que les lois sur l'ordre public et la lutte contre le terrorisme, y compris le contrôle de la portée des restrictions exercées par les autorités publiques ou les acteurs privés, ainsi que des mécanismes efficaces de contrôle judiciaire et autres mécanismes de plainte.

1.3. Le droit d'accès aux informations et aux documents détenus par les autorités publiques est garanti en droit et en pratique. Toute restriction, y compris pour des raisons de sécurité

nationale, est claire et nécessaire dans une société démocratique, conformément à l'article 10, paragraphe 2.

1.4. Il n'existe pas d'obligation générale pour les intermédiaires de surveiller les contenus auxquels ils ne font que donner accès, ou qu'ils transmettent ou stockent. Les intermédiaires Internet ne sont pas tenus responsables du contenu transmis par la technologie qu'ils fournissent, sauf s'ils ont connaissance d'une activité ou d'un contenu illicite et n'agissent pas rapidement pour le supprimer.

1.5. Toute surveillance de la communication et de l'activité en ligne des utilisateurs est conforme à l'article 8 de la Convention.

1.6. Les lois sur la diffamation sont conformes aux normes élaborées par la Cour européenne des droits de l'homme. Il n'existe pas de délit pénal de blasphème ou d'insulte religieuse, sauf si l'incitation à la violence, à la discrimination et à la haine en est une composante essentielle. Les lois pénales visant à combattre le "discours de haine" sont claires et précises et répondent aux exigences de l'article 10(2) de la Convention.

## Constatations

La Cour européenne des droits de l'homme est l'arbitre ultime en matière de droits de l'homme en Europe, et cela inclut le respect de la liberté d'expression. En 2021, elle a rendu des arrêts dans 77 affaires de liberté d'expression, concluant à une violation dans 56 d'entre elles. Bien que ces affaires aient été introduites dans les années antérieures à 2021, elles s'inscrivent dans une tendance persistante de lacunes manifestes dans les cadres juridiques nationaux de protection de la liberté d'expression, dont il convient de tirer des enseignements. Nombre d'entre elles découlent d'une protection juridique inadéquate de la liberté d'expression au niveau national, ou de l'incapacité des tribunaux nationaux à tenir compte des exigences de la Convention dans l'interprétation du droit interne. Le nombre élevé et croissant d'arrêts de la Cour en attente d'exécution est tout aussi préoccupant : plus de 300 étaient encore en instance à la fin de 2021. Parmi ceux-ci, 65 étaient en instance depuis plus de dix ans.<sup>5</sup>

Au cours de l'année, plusieurs pays ont effectivement introduit une législation visant à améliorer le respect de la liberté d'expression. Avec l'échéance de décembre 2021 pour la transposition de la directive européenne de 2019 sur la protection des lanceurs d'alerte<sup>6</sup>, de nombreux pays européens ont pris des mesures pour renforcer ou introduire une législation visant à protéger les lanceurs d'alerte.<sup>7</sup> Des mesures ont été prises pour renforcer les lois sur l'accès à l'information en Autriche et aux Pays-Bas, et l'Islande a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents officiels. L'Union européenne a annoncé une initiative législative à grande échelle sur la liberté des médias, qui sera introduite en 2022.<sup>8</sup>

Cependant, de nombreux développements inquiétants ont eu lieu. Un nombre croissant de "poursuites stratégiques contre la participation du public" (SLAPP, en abrégé) a été signalé dans plusieurs pays. Quinze d'entre elles ont été signalées à la Plate-forme pour la sécurité

<sup>5</sup> Statistiques tirées du Département de l'exécution des jugements :

<https://hudoc.exec.coe.int/FRE#%7B%22EXECDocumentTypeCollection%22:%7B%22CEC%22%7D%7D>

<sup>6</sup> Directive 2019/1937 relative à la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, 26 novembre 2019 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937>

<sup>7</sup> Voir le EU Whistleblowing Monitor : <https://whistleblowingmonitor.eu/>

<sup>8</sup> Comme annoncé dans le [discours sur l'état de l'Union du président de la Commission européenne](#), le 15 septembre 2021.



des journalistes, dans des pays allant de la Croatie, la Bulgarie et Malte au Royaume-Uni et à la Roumanie.<sup>9</sup> Toutes les affaires SLAPP ne sont pas portées devant les tribunaux. Dans les pays où le coût de la défense des actions en justice est très élevé, ou si le journaliste ou le média concerné est soumis à une contrainte financière, une lettre de menace d'action en justice peut suffire à forcer le retrait d'un rapport critique.<sup>10</sup> Comme l'a noté le Commissaire aux droits de l'homme en 2020, la facilité avec laquelle les lois sur la diffamation et la vie privée peuvent être utilisées à cette fin est préoccupante. À la fin de l'année 2021, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont lancé des initiatives pour s'attaquer à ce problème : le Parlement européen a adopté une résolution visant à mettre un terme à ces actions juridiques abusives<sup>11</sup> et la Commission européenne a lancé une consultation publique, en vue d'élaborer une proposition de règlement sur la question.<sup>12</sup> Le Secrétaire général du Conseil de l'Europe a identifié le nombre croissant de poursuites frivoles et vexatoires contre les journalistes comme une menace sérieuse pour la liberté d'expression,<sup>13</sup> et un Comité d'experts a été nommé pour produire un projet de recommandation sur la question.

Le droit pénal a été utilisé pour restreindre l'activité légitime des médias dans un certain nombre de pays. En Turquie, où 41 journalistes étaient toujours emprisonnés à la fin de l'année, la disposition du droit pénal pénalisant "l'insulte au président" a continué d'être utilisée malgré la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui a jugé à plusieurs reprises qu'elle était incompatible avec la Convention européenne des droits de l'homme.<sup>14</sup> En Russie, une législation introduite fin 2020 oblige les médias ou les journalistes qui reçoivent des financements de l'étranger à marquer leur contenu comme "produit par un agent étranger". En 2021, de fortes amendes ont été imposées à ceux qui refusent de s'y conformer ; des requêtes urgentes ont été déposées auprès de la Cour européenne des droits de l'homme pour faire cesser cette pratique.<sup>15</sup> Parmi les autres textes législatifs ayant un impact sur la liberté d'expression, citons une nouvelle loi grecque renforçant l'interdiction

---

<sup>9</sup> Comme indiqué sur <https://fom.coe.int/alerte>.

<sup>10</sup> Comme l'a souligné le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe en 2020 :

<https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/time-to-take-action-against-slapps>

<sup>11</sup> Résolution du Parlement européen sur le renforcement de la démocratie, de la liberté des médias et du pluralisme dans l'UE, 11 novembre 2021 : [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0451\\_EN.html - title1](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0451_EN.html - title1)

<sup>12</sup> [Consultation sur l'action de l'UE contre les litiges abusifs \(SLAPP\)](#) visant les journalistes et les défenseurs des droits, 4 octobre 2021.

<sup>13</sup> [Tendances actuelles des menaces à la liberté d'expression](#) : interférence avec la couverture d'événements publics, interdictions de diffusion et poursuites stratégiques, 22 novembre 2021.

<sup>14</sup> Par exemple, l'alerte 135/2021, Le journaliste turc Hakkı Boltan condamné à 2 ans et 17 jours de prison pour avoir insulté le président et le premier ministre <https://fom.coe.int/alerte/detail/102825702;globalSearch=true> ; et l'alerte 218/2021, Les journalistes de Dimokratia accusés en Turquie d'"insulte au président" :

<https://fom.coe.int/alerte/detail/107636550;globalSearch=true> (les alertes de la plateforme pour la sécurité des journalistes peuvent être traduites en français directement sur le site). Dans l'affaire *Vedat Şorli c. Turquie* (19 octobre 2021, requête n° 42048/19), la Cour a estimé que la Turquie devait mettre son droit interne en conformité avec les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme (par. 54) : <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22languageisocode%22:%5B%22FRE%22%5D,%22appno%22:%5B%2242048/19%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22CLIN%22%5D,%22itemid%22:%5B%22002-13438%22%5D%7D>

<sup>15</sup> Requête n° 44137/19 *Gennadiy Petrovich Sheyda c. Russie et 6 autres requêtes*, communiquée le 3 février 2022. Voir également les alertes suivantes sur la Plateforme : no. 6/2021, Le régulateur des médias russe annonce des amendes pour RFE/RL en vertu de la loi sur les « agents étrangers » (<https://fom.coe.int/alerte/detail/80635726;globalSearch=true>); no. 173/2021, Dozhd TV et IStories étiquetés « agents étrangers » (<https://fom.coe.int/alerte/detail/105899475;globalSearch=true>) ; et no. 79/2021, Le ministère de la justice attribue la qualification d' « agents étrangers » aux médias Meduza et PASMI (<https://fom.coe.int/alerte/detail/98449133;globalSearch=true>).



pénale de publier de "fausses nouvelles";<sup>16</sup> et en Albanie, le paquet de lois dites "anti-diffamation" qui propose de restreindre le contenu des médias est resté en suspens.<sup>17</sup> En Hongrie, les lois d'urgence introduites lors de la pandémie de Covid-19, qui criminalisent l'apologie de la peur, sont devenues permanentes.<sup>18</sup>

Si le droit d'accès à l'information est formellement garanti dans tous les États membres du Conseil de l'Europe, les obstacles sont nombreux dans la pratique. En Roumanie, il a été signalé que les autorités locales ne donnaient pas suffisamment la priorité aux mesures de transparence ; en Croatie, il y avait des lacunes concernant l'application des décisions du Commissaire à l'information ; et au Luxembourg, la longueur des procédures empêchait un accès effectif aux documents officiels.<sup>19</sup>

L'utilisation de mesures de surveillance pour cibler les journalistes est un sujet de préoccupation dans toute l'Europe. En mai, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu deux arrêts clés sur la "surveillance de masse", c'est-à-dire l'utilisation d'un logiciel qui intercepte les communications électroniques de millions de personnes et les analyse à la recherche d'indices d'activités potentiellement illégales.<sup>20</sup> Dans l'une des affaires, des organisations de journalistes figuraient parmi les requérants et la Cour a estimé que cette surveillance violait non seulement le droit au respect de la vie privée mais aussi le droit à la liberté d'expression. Ces arrêts contrastent avec la pratique sur le terrain. En Allemagne, une législation a été adoptée qui élargit l'utilisation de la surveillance et supprime la protection spéciale des journalistes. En Azerbaïdjan, en Hongrie, en Belgique et en Pologne, des logiciels dits "espions" ont été découverts sur les ordinateurs de journalistes ; et le gouvernement marocain a intenté des procès en diffamation devant les tribunaux français et allemands suite à des allégations concernant l'utilisation de logiciels espions contre des journalistes et des hommes politiques par les autorités marocaines.<sup>21</sup> Une proposition de recommandation sur cette question a été déposée à l'Assemblée parlementaire.<sup>22</sup>

---

<sup>16</sup> Alerte 243/2021, La nouvelle loi contre la désinformation menace la liberté de la presse : <https://fom.coe.int/alerte/detail/107636771;globalSearch=true>

<sup>17</sup> Lors d'une visite du représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, les autorités albanaises ont réaffirmé qu'elles allaient réviser les projets de loi : <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/500902>.

<sup>18</sup> Commissaire aux droits de l'homme, Mémoire sur la liberté d'expression et la liberté des médias en Hongrie, 30 mars 2021 : <https://rm.coe.int/memorandum-on-freedom-of-expression-and-media-freedom-in-hungary/1680a1e67e>

<sup>19</sup> Comme le soulignent les [rapports de l'UE sur l'État de droit](#) pour 2020-2021, COM/2021/700 final, 20 juillet 2021.

<sup>20</sup> *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni*, requête n° 58170/13, 62322/14 et 24960/15

([https://hudoc.echr.coe.int/fre-\["languageisocode":"FRE"\],"appno":\["58170/13","62322/14","24960/15"\],"documentcollectionid2":"GRANDCHAMBER"\],"itemid":\["001-210280"\]](https://hudoc.echr.coe.int/fre-[)) ; *Centrum för rättvisa c. Suède*, requête n° 35252/08 (<https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22002-13280%22>), tous deux le 25 mai 2021.

<sup>21</sup> Alerte 122/2021, Une loi allemande accroît les pouvoirs de surveillance et de piratage du gouvernement et supprime la protection des journalistes (<https://fom.coe.int/alerte/detail/101681412;globalSearch=true>) ; Alerte 225/2021, L'ordinateur de la journaliste Małgorzata Warzecha a été piraté (<https://fom.coe.int/alerte/detail/107636592;globalSearch=true>) ; Alerte 187/2021, Le journaliste Peter Verlinden visé par le logiciel espion Pegasus (<https://fom.coe.int/alerte/detail/106711510;globalSearch=true>) ; Alerte 148/2021, Des journalistes ciblés par le logiciel espion Pegasus ; (<https://fom.coe.int/alerte/detail/104274411;globalSearch=true>) ; Alerte 155/2021, Le Maroc poursuit plusieurs médias en France suite aux révélations de Pegasus (<https://fom.coe.int/alerte/detail/104525764;globalSearch=true>).

<sup>22</sup> Pegasus et les logiciels espions similaires et la surveillance secrète de l'État, Motion, 21 septembre 2021 : <http://www.assembly.coe.int/LifeRay/APCE/pdf/ReportsUnderPreparation/RepPrepAll-F.pdf>

## **II. LA SÉCURITÉ DES JOURNALISTES ET DES AUTRES PERSONNES QUI S'EXPRIMENT**

Les journalistes doivent pouvoir faire des reportages en toute sécurité, sans menaces ni harcèlement, et toute personne qui souhaite s'exprimer sur une question d'intérêt public ou contribuer à un débat public doit pouvoir le faire sans crainte de représailles. Les États devraient veiller à ce que les journalistes et les autres acteurs des médias bénéficient d'une protection lorsqu'ils sont menacés, et à ce que les personnes qui détiennent des informations sur des questions d'intérêt public puissent communiquer avec les journalistes en toute sécurité et confidentialité.

### **Critères de mesure**

2.1. Il n'y a pas de meurtres, d'attaques physiques, de disparitions ou d'autres formes de violence à l'encontre de journalistes, de blogueurs, d'artistes, de politiciens ou d'autres personnes qui utilisent leur droit à la liberté d'expression pour s'exprimer sur des questions d'intérêt public.

2.2. Il n'y a pas d'impunité pour les crimes commis contre ceux qui s'expriment sur des questions d'intérêt public. Un cadre juridique efficace est en place, y compris des dispositions de droit pénal relatives à la protection de l'intégrité physique et morale de la personne, et des enquêtes indépendantes, rapides et efficaces sont menées sur tous les crimes commis à l'encontre de ceux qui s'expriment.

2.3. Les dirigeants politiques et les fonctionnaires s'engagent positivement avec les médias et ne dénigrent pas les journalistes ou les autres personnes qui s'expriment. Les autorités condamnent rapidement les intimidations verbales ou la rhétorique nuisible à l'encontre des acteurs des médias et des autres personnes qui s'expriment dans le discours politique.

2.4. Tous ceux qui sont confrontés à des menaces pour l'exercice de leur droit à la liberté d'expression bénéficient d'une protection adéquate lorsqu'ils en font la demande.

2.5. Les journalistes et autres acteurs des médias ne sont pas arrêtés, détenus, emprisonnés ou harcelés en raison de leurs reportages critiques. Il n'y a pas de poursuites sélectives, de sanctions, d'inspections ou d'autres interférences arbitraires à l'encontre des journalistes et des autres acteurs des médias, et des autres personnes qui s'expriment sur des questions d'intérêt public, et ils ne sont pas soumis à la surveillance de l'État pour l'exercice de leur droit à la liberté d'expression.

2.6. Il n'y a pas de représailles contre les dénonciateurs qui, de bonne foi et en dernier recours, fournissent des informations à des journalistes et à d'autres acteurs des médias sur des questions d'intérêt public.

2.7. Les journalistes et autres acteurs des médias ne sont pas contraints de révéler leurs sources confidentielles, sauf si une autorité indépendante l'ordonne, lorsque l'intérêt légitime de la divulgation l'emporte clairement sur l'intérêt de garder l'information secrète et lorsque des mesures alternatives n'étaient pas disponibles.

## Constatations

Alors que la Conférence des ministres des médias et de la société de l'information du Conseil de l'Europe a mis l'accent sur la sécurité des journalistes et que certains États membres ont pris des mesures pour protéger les journalistes, la situation sur le terrain s'est détériorée. Au cours de l'année 2021, six journalistes ont perdu la vie dans l'exercice de leurs fonctions, soit le nombre le plus élevé de journalistes tués en Europe en un an depuis l'attentat de 2015 contre les bureaux de Charlie Hebdo à Paris. Quatre d'entre eux ont été délibérément pris pour cible : Le reporter criminel grec Giorgos Karaivaz a été abattu par deux hommes devant sa maison ; l'animateur radio turc Hazım Özsu a été abattu par un homme qui n'appréciait pas ses commentaires ; le journaliste géorgien Aleksandre Lashkarava est mort après avoir été battu par des manifestants anti-LGBTQI+ ; et le journaliste néerlandais Peter R. de Vries a été abattu alors qu'il quittait un studio de télévision.<sup>23</sup> Deux journalistes azerbaïdjanais, Maharram Ibrahimov et Siraj Abishov, sont morts lorsque la voiture dans laquelle ils voyageaient a heurté une mine terrestre.<sup>24</sup>

Dans ses rapports annuels consécutifs, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a fait part de ses préoccupations concernant les meurtres de journalistes, en insistant sur l'impunité qui règne dans la quasi-totalité de ces affaires et sur la nécessité pour les États de prendre des mesures efficaces pour protéger les journalistes et traduire en justice les auteurs de violences. À la fin de l'année, il restait 26 cas non résolus de meurtres de journalistes, la plupart remontant à plusieurs années et les enquêtes n'ayant guère progressé.<sup>25</sup> La Cour européenne des droits de l'homme a affirmé l'obligation pour les États de prendre des mesures approfondies et efficaces pour enquêter sur le meurtre de journalistes,<sup>26</sup> mais, au cours de l'année, une seule condamnation a été prononcée : un nouveau procès a confirmé les verdicts de culpabilité des meurtriers du journaliste serbe Slavko Ćuruvija.<sup>27</sup>

Le nombre annuel d'alertes déposées auprès de la Plateforme du Conseil de l'Europe pour la sécurité des journalistes a de nouveau augmenté, pour atteindre 282, soit une hausse de 41 % par rapport à 2020, qui avait elle-même connu une augmentation sans précédent du nombre d'alertes par rapport aux années précédentes.<sup>28</sup>

---

<sup>23</sup> Comme indiqué sur la plateforme pour la sécurité des journalistes <https://fom.coe.int/listejournalistes/tues?years=2021>

<sup>24</sup> *Idem*.

<sup>25</sup> Pour plus de détails, voir <https://human-rights-channel.coe.int/end-impunity-for-crimes-against-journalists-fr.html>

<sup>26</sup> *Estemirova c. Russie*, 31 août 2021, requête n° 42705/11 :

<file:///Users/emmagruden/Downloads/Arr%EF%BF%BDts%20du%2031.08.2021.pdf>

<sup>27</sup> Le MFRR se félicite des nouvelles condamnations pour le meurtre de Slavko Ćuruvija : <https://www.ecpmf.eu/serbia-mfrr-welcomes-renewed-convictions-for-murder-of-slavko-curuvija/>

<sup>28</sup> Cela représente une augmentation de 19 % par rapport à l'année précédente et de 67 % par rapport à 2019.

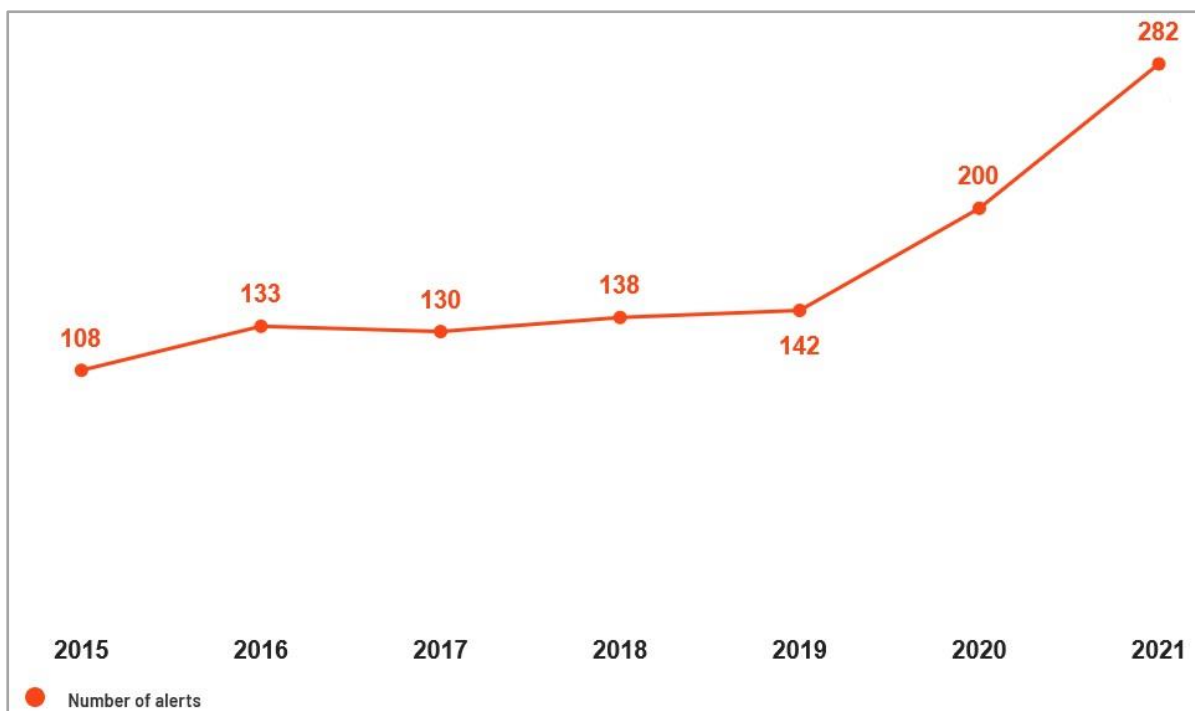


Figure 1. Nombre d'alertes sur la plateforme pour la sécurité des journalistes, 2015-2021

Le nombre d'agressions physiques contre des journalistes a augmenté de 61 %, tandis que les incidents de harcèlement et d'intimidation, notamment de la part de politiciens et de fonctionnaires, ont augmenté de 57 %. Dans toute l'Europe, les journalistes ont reçu de plus en plus de menaces de mort, ont été battus lors de leurs missions, et ont été attaqués dans leurs bureaux, leurs voitures, et même dans leurs propres maisons.<sup>29</sup> Certains médias ont subi des attaques sur leurs sites web, tandis que des journalistes ont reçu des menaces en ligne et, dans certains cas, des informations financières privées les concernant ont été publiées à des fins malveillantes.<sup>30</sup> Les femmes journalistes ont été victimes de menaces particulièrement graves et sexistes, comme l'a souligné le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe<sup>31</sup> et dans la résolution ministérielle de juin 2021 sur la sécurité des journalistes. Tous ces éléments montrent qu'il est urgent d'élaborer des plans d'action nationaux pour la sécurité des journalistes, qui devraient être fondés sur les situations spécifiques de chaque État membre et tenir compte des risques particuliers auxquels sont exposés les journalistes qui y travaillent.

Les reportages sur les manifestations publiques étaient dangereux, le nombre d'incidents de violence contre les médias lors de manifestations ayant plus que doublé au cours des deux

<sup>29</sup> Par exemple, alerte 210/2021, menaces de mort et cartouche de fusil de chasse envoyées au bureau régional de la RAI (<https://fom.coe.int/alerte/detail/107636497;globalSearch=true>) ; alerte 29/2021, chaîne de télévision Action 24 attaquée avec des pierres, de la peinture et un cocktail Molotov (<https://fom.coe.int/alerte/detail/91471013;globalSearch=true>) ; Alerte 74/2021, La voiture d'un photographe envoyée dans le fossé (<https://fom.coe.int/alerte/detail/97954727;globalSearch=true>) ; Alerte 160/2021, Cocktails Molotov jetés au domicile du journaliste Willem Groeneveld (<https://fom.coe.int/alerte/detail/105181566;globalSearch=true>).

<sup>30</sup> Par exemple, l'alerte 117/2021, les journaux chypriotes reçoivent des menaces et des cyberattaques (<https://fom.coe.int/alerte/detail/101434096;globalSearch=true>) ; l'alerte 27/2021, la chaîne anonyme Telegram publie les informations financières de la journaliste russe Elena Solovyova (<https://fom.coe.int/alerte/detail/91150712;globalSearch=true>).

<sup>31</sup> Combattre la violence contre les femmes à l'ère numérique en utilisant la Convention d'Istanbul, 24 novembre 2021

dernières années.<sup>32</sup> Les manifestations liées au Covid-19 font partie des missions les plus risquées pour les journalistes, tout comme les manifestations de droite et les contre-manifestations d'éléments de droite lors d'événements LGBTQI+. Souvent, la police n'a pas pris de mesures de protection ou a entravé le travail des journalistes en les arrêtant, comme aux Pays-Bas et en Allemagne, et dans certains cas, elle a contribué à la violence : des journalistes couvrant des manifestations ont été la cible de tirs en Espagne et en Martinique.<sup>33</sup>

Les incidents de violence à l'encontre des journalistes s'inscrivent souvent dans un contexte de rhétorique négative forte à l'encontre des médias, menée par des politiciens de haut rang. À Malte, la commission d'enquête qui a étudié les circonstances du meurtre de la journaliste d'investigation Daphne Caruana Galizia a estimé que le climat d'hostilité et la "déshumanisation" de Caruana Galizia par le gouvernement, par le biais d'une rhétorique négative constante, étaient des facteurs déterminants.<sup>34</sup> Alors qu'au niveau européen, les ministres se sont engagés à condamner les attaques contre les journalistes et à créer un environnement positif et favorable au journalisme, dans certains États, les hommes politiques ont poursuivi leurs attaques verbales.<sup>35</sup> Suite à un rapport critique sur la liberté des médias, le Premier ministre slovène a tweeté que le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe faisait "partie du réseau #fakenews".<sup>36</sup>

Dans certains pays, des progrès ont été réalisés. Le Royaume-Uni a publié son tout premier plan d'action pour la protection des journalistes ;<sup>37</sup> . Le protocole néerlandais de sécurité de

---

<sup>32</sup> Le Commissaire aux droits de l'homme a exprimé sa vive inquiétude à ce sujet lors de la Journée mondiale de la liberté de la presse : "Les journalistes qui couvrent des assemblées publiques doivent être protégés", 30 avril 2021. Une préoccupation similaire a été exprimée par le Secrétaire Général dans son rapport "Tendances actuelles des menaces à la liberté d'expression : interférence avec la couverture d'événements publics, interdictions de diffusion et poursuites stratégiques" ([SG/Inf\(2021\)36](#)), faisant référence à un certain nombre d'alertes de la Plateforme : Alerte 50/2021, [La police est accusée d'avoir agressé le journaliste Matthew Dresch lors d'une manifestation à Bristol](#) ; Alerte 26/2021, [Le photjournaliste Yannis Liakos est agressé par la police lors de manifestations à Athènes](#) ; Alerte 35/2021, [Plusieurs journalistes turcs sont détenus et agressés physiquement alors qu'ils couvraient la Marche des femmes](#) ; Alerte 57/2021, [La correspondante russe de RFE/RL Daria Komarova fait l'objet de trois procès pour avoir couvert des manifestations](#) ; Alerte 168/2021, [Les autorités tentent de décourager les journalistes, les plateformes de médias sociaux et les organes de presse de couvrir les manifestations](#) ; Au moins 50 journalistes sont ensuite détenus, entravés et agressés par la police en Russie.

<sup>33</sup> Alerte 223/2021, Journalistes pris pour cible avec des balles réelles en Martinique (<https://fom.coe.int/alerte/detail/107636589;globalSearch=true>) ; Alerte 25/2021, Photojournaliste Joan Gálvez abattu avec des balles détonantes par la police anti-émeute catalane (<https://fom.coe.int/alerte/detail/91122670;globalSearch=true>) ; Alerte 202/2021, Le journaliste allemand Michael Trammer détenu, accusé d'intrusion alors qu'il couvrait des manifestations (<https://fom.coe.int/alerte/detail/107636416;globalSearch=true>) ; Alerte 203/2021, Le journaliste de De Volkskrant Mac van Dinther arrêté alors qu'il couvrait des manifestations (<https://fom.coe.int/alerte/detail/107636458;globalSearch=true>).

<sup>34</sup> Rapport d'enquête publique, 29 juillet 2021

<sup>35</sup> Résolution sur la sécurité des journalistes, 11 juin 2021: <https://rm.coe.int/coeminaimedia-resolution-on-safety-of-journalists-fr/1680a2dc9b>. Parmi les incidents, citons : Alerte 185/2021, Le Premier ministre tchèque Andrej Babiš agresse un journaliste d'investigation (<https://fom.coe.int/alerte/detail/106649107;globalSearch=true>) ; Alerte 153/2021, Pologne : Campagne de diffamation contre le journaliste Jacek Harłukowicz (<https://fom.coe.int/alerte/detail/104466541;globalSearch=true>) ; Alerte 94/2021, Bulgarie : Le nouveau ministre de l'Intérieur suggère d'écarter les journalistes de l'émission bTV (<https://fom.coe.int/alerte/detail/99999851;globalSearch=true>) ; Alerte 89/2021, Le président croate Milanovic a agressé verbalement les journalistes de HRT (<https://fom.coe.int/alerte/detail/99410815;globalSearch=true>) ; Alerte 86/2021, Slovénie : Le Premier ministre Janša accuse le directeur de STA de collaborer au "meurtre" d'un journaliste (<https://fom.coe.int/alerte/detail/99251551;globalSearch=true>)

<sup>36</sup> Le Premier ministre Janša tente de discréditer le rapport du commissaire aux droits de l'homme Dunja Mijatovic sur la liberté des médias en Slovénie : <https://go.coe.int/R6V5V>

<sup>37</sup> 9 mars 2021 : <https://www.gov.uk/government/publications/national-action-plan-for-the-safety-of-journalists/national-action-plan-for-the-safety-of-journalists>

la presse "PersVeilig" a été revu et des suggestions d'amélioration ont été faites (face à un nombre croissant d'incidents) ;<sup>38</sup>. La Finlande, la Suède et le Monténégro ont pris des mesures pour renforcer leurs cadres de droit pénal pour la protection des journalistes ; et l'Autriche a commencé à désigner des officiers de police comme points de contact pour les journalistes lors de manifestations (Medienkontaktbeamte).<sup>39</sup> La Commission européenne a publié une recommandation visant à renforcer la sécurité des journalistes et des autres professionnels des médias.<sup>40</sup>

Le nombre d'incidents signalés concernant la détention et l'emprisonnement de journalistes a augmenté de 33 %. À la fin de 2021, 64 journalistes étaient en détention, en Turquie, en Azerbaïdjan, en Russie, en Ukraine et au Royaume-Uni. Nombre des journalistes concernés ont été condamnés pour des faits tels que le soutien supposé à des mouvements extrémistes ou à des organisations terroristes. En avril 2021, la Cour européenne des droits de l'homme a statué dans l'une de ces affaires qu'il n'y avait " aucun soupçon raisonnable " d'infraction pénale, ce qui a entraîné la libération du journaliste.<sup>41</sup> Un certain nombre de requêtes similaires restent en suspens. Plusieurs autres affaires concernaient des journalistes détenus temporairement dans des zones frontalières alors qu'ils couvraient la crise des réfugiés en cours.<sup>42</sup>

Dans toute l'Europe, plusieurs rapports ont fait état de journalistes contraints de révéler leurs sources, en violation apparente des normes européennes, ainsi que de plusieurs rapports indiquant que des journalistes avaient été placés sous surveillance.<sup>43</sup> La Cour européenne des droits de l'homme a statué, dans l'affaire "Big Brother Watch" mentionnée ci-dessus, que les régimes de surveillance qui permettent les interceptions massives menacent le droit des journalistes à protéger leurs sources.<sup>44</sup>

---

<sup>38</sup> Voir <https://www.persveilig.nl/>

<sup>39</sup> Comme indiqué dans le rapport 2021 de l'UE sur l'état de droit (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1634551652872&uri=CELEX%3A52021DC0700>) ; par l'ONG monténégrine Human Rights Action ; et par le Commissaire aux droits de l'homme (Les journalistes couvrant les assemblées publiques doivent être protégés, 30 avril 2021) <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/journalists-covering-public-assemblies-need-to-be-protected?inheritRedirect=true>

<sup>40</sup> Recommandation sur la protection, la sécurité et l'autonomisation des journalistes, 16 septembre 2021 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32021H1534>

<sup>41</sup> *Ahmet Hüsrev Altan c. Turquie*, 13 avril 2021, requête no 13252/17 : <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22%3A%22001-209444%22>}.

<sup>42</sup> Par exemple, l'alerte 227/2021, le journaliste Tim Lüddemann et son équipe sont détenus par la police grecque (<https://fom.coe.int/alerte/detail/107636625;globalSearch=true>) ; l'alerte 219/2021, des journalistes sont arrêtés pour avoir filmé dans la zone frontalière entre la Pologne et le Bélarus (<https://fom.coe.int/alerte/detail/107636555;globalSearch=true>) ; l'alerte 109/2021, la police grecque interroge une équipe de télévision néerlandaise couvrant les migrations (<https://fom.coe.int/alerte/detail/101263145;globalSearch=true>).

<sup>43</sup> Comme indiqué sur la plate-forme du Conseil de l'Europe pour la sécurité des journalistes : <https://fom.coe.int/recherche;motCle=surveillance>

<sup>44</sup> *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni*, 25 mai 2021, requête n° 58170/13, 62322/14 et 24960/15 : <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22languageisocode%22%3A%22FRE%22,%22appno%22%3A%2258170/13%22,%2262322/14%22,%2224960/15%22,%22documentcollectionid%22%3A%22GRANDCHAMBER%22,%22itemid%22%3A%22001-210280%22>}.



### **III. UN ENVIRONNEMENT MÉDIATIQUE INDÉPENDANT ET PLURALISTE**

Les médias sont le quatrième pilier de la démocratie. En rendant compte des questions d'intérêt public, ils complètent les trois autres piliers (le législatif, l'exécutif et le judiciaire) et leur demandent des comptes. Mais les journalistes ne peuvent remplir leur rôle de "chien de garde de la démocratie" que si l'environnement médiatique dans lequel ils travaillent est indépendant et pluraliste, et si leurs conditions de travail leur permettent de rendre compte librement et sans crainte ni faveur. Les médias ne doivent pas être sous le contrôle de quelques entreprises ou individus puissants, et les voix et opinions de toute la société doivent être rapportées et reflétées dans les médias. Il est du devoir de l'État, en tant que garant ultime du pluralisme, de créer un environnement réglementaire dans lequel tous les médias peuvent fonctionner sur un pied d'égalité. Il ne doit pas y avoir d'avantages concurrentiels injustes ; la propriété, la gestion et les structures financières doivent être transparentes ; la publicité et le soutien de l'État aux médias doivent être attribués de manière transparente et non discriminatoire ; et les médias de service public doivent être suffisamment financés pour remplir leur mission.

#### **Critères de mesure**

3.1. Le public a accès à une variété de médias imprimés, radiodiffusés et en ligne qui représentent un large éventail de points de vue politiques et sociaux, d'intérêts et de groupes au sein de la société, y compris les communautés locales, les minorités et les personnes ayant des besoins particuliers. Les partis politiques et les candidats ont un accès juste et égal aux médias, et la propriété des médias par les acteurs politiques est strictement réglementée. La couverture des élections par les médias audiovisuels est équilibrée et impartiale.

3.2. Les cadres réglementaires préservent l'indépendance éditoriale des médias vis-à-vis du gouvernement, des propriétaires de médias et des intérêts politiques ou commerciaux, et sont respectés dans la pratique. Les médias imprimés, radiodiffusés et sur Internet ne sont pas soumis à une censure directe ou indirecte.

3.3. La concentration des médias est traitée par une réglementation efficace et contrôlée par des autorités de régulation indépendantes investies de pouvoirs leur permettant d'agir contre la concentration. Les informations sur la propriété des médias et l'influence économique sur les médias sont facilement accessibles au public. Les plateformes en ligne identifient les contenus payants.

3.4. L'environnement opérationnel des médias indépendants et communautaires est favorable. Tous les types de médias (service public, privés et communautaires) ont un accès équitable et égal aux canaux de distribution techniques et commerciaux et aux réseaux de communication électronique, ainsi qu'à la publicité publique et aux subventions publiques et autres systèmes de financement. Ils sont encouragés à développer de nouveaux modèles économiques, notamment grâce à des régimes fiscaux et réglementaires favorables.

3.5. Toutes les mesures de soutien public aux médias tiennent compte du rôle distinct et de la contribution au journalisme des différents acteurs médiatiques, notamment les médias commerciaux, les médias de service public, les médias communautaires et les journalistes indépendants. Les cadres nationaux prévoyant des mesures de soutien sont fondés sur des

critères clairs, objectifs et transparents et comportent des garanties appropriées pour protéger l'indépendance éditoriale et l'autonomie opérationnelle de tous les médias.

3.6. Les médias de service public disposent d'une autonomie institutionnelle, d'un financement sûr et de ressources techniques suffisantes pour être protégés des interférences politiques ou économiques. Ils jouent un rôle actif dans la promotion de la cohésion et de l'intégration sociales en s'adressant de manière proactive à divers secteurs et groupes d'âge de la population, y compris les minorités et les personnes ayant des besoins particuliers.

3.7. Les journalistes bénéficient de conditions de travail satisfaisantes, avec des niveaux de rémunération et de protection sociale adéquats. Tous les créateurs de contenu, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises de médias, sont rémunérés équitablement pour leur travail et les droits d'auteur sont protégés contre les abus, y compris en ligne. Les journalistes ne sont pas soumis à des exigences excessives avant de pouvoir travailler. Les journalistes étrangers ne se voient pas refuser l'entrée ou un visa de travail en raison de leurs reportages potentiellement critiques.

## Constatations

En 2020, la pandémie de Covid-19 a durement touché les médias, entraînant des fermetures et des pertes d'emplois. Les États de toute l'Europe ont fourni des mesures de soutien. Ceux-ci étaient essentiels à la survie de nombreux organes de presse, mais ont également créé des dépendances financières risquées et des inquiétudes quant à l'attribution discriminatoire.<sup>45</sup> En 2021, la pandémie a persisté, mais dans de nombreux pays, le niveau de soutien économique a été réduit. Si le marché mondial de la publicité s'est redressé, les recettes publicitaires sont de plus en plus concentrées entre les mains de trois conglomérats mondiaux - Alphabet, Meta et Amazon - et de grandes entreprises nationales, ce qui signifie que de nombreux petits médias sont en difficulté.<sup>46</sup> Plus de personnes ont payé pour des informations en ligne en 2021, mais le nombre global de lecteurs payants est resté faible - inférieur à 20 % dans la plupart des pays européens, à l'exception de la Norvège, de la Suède, de la Finlande et de la Roumanie.<sup>47</sup> Les plateformes de divertissement en ligne seraient les seuls médias à véritablement prospérer en 2021.<sup>48</sup>

Reconnaissant que la pandémie a, dans une large mesure, accéléré des problèmes structurels préexistants, les ministres européens des médias ont décidé de travailler avec l'industrie des médias pour soutenir un écosystème médiatique pluraliste et indépendant et renforcer la résilience des médias.<sup>49</sup> Dans les pays de l'UE, le plan d'action pour les médias et l'audiovisuel a soutenu la reprise ainsi que la transformation en cours vers l'ère numérique,<sup>50</sup> et la proposition de loi européenne sur les services numériques a été considérée comme une

---

<sup>45</sup> Comme indiqué dans le rapport annuel 2021 du Secrétaire général : <https://www.coe.int/fr/web/secretary-general/report-2021#page-0>

<sup>46</sup> Stats roundup : the impact of Covid-19 on marketing & advertising, 13 décembre 2021 : <https://econsultancy.com/stats-roundup-coronavirus-impact-on-marketing-advertising/>.

<sup>47</sup> Reuters Institute Digital News Report : <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2021>

<sup>48</sup> Comme indiqué par la Commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias de l'Assemblée parlementaire : L'impact de la pandémie de Covid-19 sur l'éducation et la culture, 8 novembre 2021 (<https://pace.coe.int/fr/files/29593>). Voir également le rapport Media Nations d'août 2021 de l'Ofcom.

<sup>49</sup> Résolution sur l'évolution de l'environnement des médias et de l'information (<https://rm.coe.int/coeminaimedia-resolution-on-media-environment-fr/1680a2dc99>) et Résolution sur les impacts de la pandémie COVID-19 sur la liberté d'expression, 11 juin 2021 (<https://rm.coe.int/coeminaimedia-resolution-on-covid-and-foe-fr/1680a2dc8f>)

<sup>50</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/fr/policies/media-and-audiovisual-action-plan>

occasion de rééquilibrer l'équilibre entre les plateformes en ligne et les producteurs de contenu.<sup>51</sup> En ce qui concerne cette relation entre les plateformes et les médias, qui doit être redéfinie dans la législation et dans la pratique, la Recommandation [CM/Rec\(2022\)11](#) sur les principes de la gouvernance des médias et de la communication apporte un certain nombre de principes adaptés à l'environnement numérique et convergent dans lequel la réglementation des médias et des plateformes ne peut plus exister indépendamment l'une de l'autre.

Si le soutien structurel aux médias a été salué, certains pays ont continué à s'inquiéter de l'attribution de ce soutien et des évolutions réglementaires qui menacent le pluralisme. L'utilisation de la publicité publique comme moyen de contrôle indirect a été signalée dans le rapport annuel de l'UE sur l'État de droit comme un sujet de préoccupation en Autriche, en Croatie, en Bulgarie, en Hongrie et en Pologne, et les liens étroits entre l'État et les médias ont menacé l'indépendance politique des médias en République tchèque, à Malte, en Slovaquie, en Pologne, en Bulgarie et en Hongrie.<sup>52</sup> La transparence de la propriété était une source de préoccupation en Slovaquie, en République tchèque et en Bulgarie, mais un certain nombre de pays ont pris des mesures positives : la Grèce et la Finlande ont adopté une législation exigeant que les structures de propriété soient rendues publiques, et l'Irlande et la Lituanie ont mis en ligne des bases de données sur la propriété des médias.<sup>53</sup> On ne sait pas si elles vont jusqu'à divulguer l'identité des personnes physiques ayant des participations bénéficiaires, comme le recommande la recommandation CM/Rec(2018)1 du Comité des ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de la propriété des médias.

L'enquête annuelle Media Pluralism Monitor, un outil scientifique conçu par l'Institut universitaire européen pour mesurer le pluralisme des médias, a révélé un risque élevé à moyen pour le pluralisme des médias dans les 32 pays étudiés ; un risque élevé à moyen de dépendance politique dans 24 des 32 pays étudiés ; et un risque moyen à élevé pour l'inclusion sociale dans 28 des 32 pays étudiés. Les scores de risque globaux étaient à leur plus haut niveau depuis 2014, date du début de l'enquête.<sup>54</sup> L'Eurobaromètre, une enquête annuelle qui recueille l'opinion publique à travers 39 pays européens, a indiqué que le public dans son ensemble pensait que les médias représentaient des points de vue diversifiés, mais qu'en même temps, il s'inquiétait fortement du fait que la plupart des médias sont soumis à des pressions politiques ou commerciales.<sup>55</sup> À l'exception de quelques pays du nord-ouest de l'Europe, la perception de la pression exercée sur les médias de service public était élevée.<sup>56</sup>

Dans certains pays, des médias ont été interdits ou se sont vu refuser le renouvellement de leur licence, menaçant ainsi le pluralisme des médias. En Hongrie, Klub Radio s'est vu refuser le renouvellement de sa licence ; en Ukraine, plusieurs chaînes d'information et sites web ont été interdits ; et en Pologne, le rachat de l'un des plus grands groupes de médias du pays par

---

<sup>51</sup> Une préoccupation signalée, entre autres, par la Fédération européenne des journalistes :

<https://europeanjournalists.org/blog/2021/12/03/eu-digital-service-act-european-citizens-need-a-stronger-dsa/>

<sup>52</sup> Rapport de la Commission européenne sur l'État de droit, COM(2021) 700 final, 20 juillet 2021.

<sup>53</sup> *Idem*. Voir <http://www.mediaownership.ie/> pour la base de données irlandaise ; <https://lrkm.lrv.lt/lt/veiklos-sirtyys/visuomenes-informavimo-politika/viesosios-informacijos-rengiju-ir-skleideju-informacine-sistema-virsis> pour la base de données lituanienne annoncée.

<sup>54</sup> <https://cmpf.eui.eu/mpm2021-results/>

<sup>55</sup> Eurobaromètre standard 94 - Hiver 2020-2021 : <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2355>

<sup>56</sup> UER Market Insights : La confiance dans les médias 2021, septembre 2021

[https://www.ebu.ch/fr/publications/research/login\\_only/report/trust-in-media](https://www.ebu.ch/fr/publications/research/login_only/report/trust-in-media)

une entreprise pétrochimique contrôlée par l'État a suscité des inquiétudes.<sup>57</sup> Le Président polonais a opposé son veto à une proposition de loi interdisant la propriété majoritairement non-européenne des entreprises de médias et l'a renvoyée au Parlement. Le Commissaire aux droits de l'homme s'est dit préoccupé par deux autres propositions de lois polonaises, concernant la réglementation des médias sociaux et la taxe sur les revenus publicitaires des médias.<sup>58</sup> La loi russe dite " sur les agents étrangers ", dont les préoccupations ont été signalées dans le rapport 2021 de la Secrétaire Générale, a continué d'être utilisée dans ce qui a été perçu comme une campagne visant à faire pression sur les médias indépendants.<sup>59</sup>

Dans un certain nombre de pays, des inquiétudes ont été soulevées quant à l'indépendance des régulateurs des médias. Le manque de financement de l'organisme de régulation a été critiqué en Espagne et en Slovaquie, tandis qu'en Croatie, à Malte, en Slovaquie et en Hongrie, l'absence de garanties contre l'ingérence politique dans le processus de nomination au conseil d'administration de l'organisme de régulation des médias a suscité des inquiétudes.<sup>60</sup> En Albanie, la création d'une nouvelle agence gouvernementale d'information et la nomination d'un allié du gouvernement à la présidence du conseil d'administration de l'organisme de régulation des médias ont suscité des inquiétudes.<sup>61</sup> En Turquie, le régulateur des médias a infligé des amendes à six médias qui avaient critiqué la réponse du gouvernement aux incendies de forêt qui font rage dans le sud-ouest du pays. Il a été constaté que la moitié des amendes infligées visaient une station connue pour ses positions critiques.<sup>62</sup>

Des recherches menées pour le compte de l'Union européenne de radio-télévision ont affirmé l'existence d'un lien positif fort entre la force de la démocratie et celle des médias de service public.<sup>63</sup> Pourtant, dans certains pays, les médias de service public ont été critiqués. Les pressions politiques et l'indépendance du conseil de régulation des médias de service public ont suscité des inquiétudes en République tchèque et en Ukraine ; l'agence de presse slovène a vu son financement menacé ; et le gouvernement britannique a indiqué qu'il avait l'intention de vendre Channel 4, l'un des radiodiffuseurs publics du pays dont la mission est de représenter les voix non entendues.<sup>64</sup>

---

<sup>57</sup> Commission des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Mémoire sur la liberté d'expression et la liberté des médias en Hongrie, 30 mars 2021 (<https://rm.coe.int/memorandum-on-freedom-of-expression-and-media-freedom-in-hungary/1680a1e67e>) ; Alerte 161/2021, Le site d'information ukrainien Strana.ua est interdit (<https://fom.coe.int/alerte/detail/105414653;globalSearch=true>) ; Alerte 205/2020, Le rachat de Polska Press par Orlen expose le pluralisme des médias : <https://fom.coe.int/alerte/detail/79364611;globalSearch=true>

<sup>58</sup> Alerte 143/2021, Projet de loi visant à interdire la propriété des médias non européens (<https://fom.coe.int/alerte/detail/103932445;globalSearch=true>) ; et lettre du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 8 mars 2021 (<https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/poland-draft-laws-on-the-media-sector-should-respect-european-human-rights-standards-on-freedom-of-expression-media-pluralism-and-data-protection>).

<sup>59</sup> Un renouveau démocratique pour l'Europe, p. 40 (<https://www.coe.int/fr/web/secretary-general/report-2021-page-0>) ; Alerte 173/2021, Dozhd TV and IStories étiquetés "agents étrangers" : <https://fom.coe.int/fr/alerte/detail/105899475;globalSearch=true>

<sup>60</sup> Rapport de la Commission européenne sur l'État de droit, COM(2021) 700 final, 20 juillet 2021 : [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report/2021-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_fr](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report/2021-rule-law-report-communication-and-country-chapters_fr)

<sup>61</sup> Alerte 204/2021, Nouvelle agence chargée de contrôler l'information de l'État et les relations avec les médias ; Inquiétude après l'élection d'un allié du gouvernement à la tête d'une importante autorité de régulation des médias : <https://ipi.media/albania-concern-after-government-ally-elected-to-head-key-media-regulator/>

<sup>62</sup> Alerte 180/2021, Le Haut Conseil de la radio et de la télévision inflige des amendes à des chaînes de télévision pour leur couverture des incendies de forêt ; le contrôleur turc des médias sanctionne les médias indépendants par des amendes : <http://tiny.cc/RTUKfines>

<sup>63</sup> How public service media deliver value, décembre 2021 : <https://www.ebu.ch/fr/home>

<sup>64</sup> Alerte 58/2021, Les pressions sur la gouvernance de PSM menacent l'indépendance de la télévision tchèque et érodent la liberté et le pluralisme des médias (<https://fom.coe.int/alerte/detail/97161825;globalSearch=true>) ; Alerte 113/2021,

Les conditions de travail des journalistes, et en particulier le manque de sécurité de l'emploi, ont été un sujet de préoccupation dans certains pays. En Ukraine, tous les journalistes du Kyiv Post ont été licenciés sans préavis ; en Pologne, un rédacteur du radiodiffuseur public a été licencié pour avoir autorisé un artiste à se produire avec un drapeau arc-en-ciel ; et le président du syndicat des journalistes croates a été menacé de licenciement par le radiodiffuseur public national pour avoir parlé du harcèlement sexuel au sein de son personnel.<sup>65</sup>

#### IV. FIABILITÉ ET CONFIANCE DANS L'INFORMATION

À l'heure de la prolifération des contenus et des plateformes de diffusion, les citoyens ne peuvent faire des choix démocratiques éclairés ou exercer leur droit de participer aux affaires publiques sans une information de qualité fournie par les médias. Le journalisme de qualité est donc un bien public essentiel.

Pour que le journalisme de qualité puisse prospérer, il faut investir constamment dans la formation au journalisme ainsi que dans l'éducation aux médias et à l'information du grand public. Des mécanismes d'autorégulation bien rodés devraient permettre aux particuliers d'accéder facilement à un recours efficace pour se plaindre de reportages inexacts ou contraires à l'éthique, que le contenu soit publié en ligne ou dans les médias traditionnels. La fourniture de contenu sur les plateformes de médias numériques et sociaux étant de plus en plus régie par des décisions algorithmiques, les plateformes devraient veiller à ce que ces algorithmes fonctionnent de manière transparente, dans le plein respect des droits des utilisateurs, et qu'ils s'attaquent à la diffusion de contenus litigieux, nuisibles et illégaux.

Ces recommandations, ainsi que de nombreuses autres visant à renforcer l'environnement et le rôle du journalisme de qualité dans nos sociétés, figurent dans la Recommandation [CM/Rec\(2022\)4](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique, récemment adoptée.

##### Critères de mesure

4.1. Le journalisme de qualité, qui vise à fournir des informations exactes et fiables d'intérêt public et respecte les principes d'équité, d'indépendance, de transparence et de responsabilité publique, est reconnu comme un bien public essentiel à la santé des démocraties.

4.2. Les journalistes, y compris les journalistes indépendants, les acteurs des médias et les personnes qui s'engagent à produire un journalisme de qualité, ont accès à des possibilités de formation tout au long de la vie pour actualiser leurs compétences et leurs connaissances,

---

L'indépendance du conseil de surveillance du radiodiffuseur public remise en cause (<https://fom.coe.int/alerte/detail/100946871;globalSearch=true>) ; Alerte 62/2021, L'agence de presse slovène (STA) sous pression financière du gouvernement (<https://fom.coe.int/alerte/detail/97247209;globalSearch=true>) ; [Channel 4 : un changement de propriétaire ?](#) Briefing de recherche du Parlement britannique, décembre 2021.

<sup>65</sup> Alerte 221/2021, les journalistes du Kyiv Post licenciés collectivement (<https://fom.coe.int/alerte/detail/107636571;globalSearch=true>) ; Alerte 146/2021, le rédacteur en chef d'un programme de TVP licencié pour un drapeau arc-en-ciel (<https://fom.coe.int/alerte/detail/104278700;globalSearch=true>) ; Alerte 40/2021, le président du syndicat des journalistes croates menacé de licenciement (<https://fom.coe.int/alerte/detail/92617024;globalSearch=true>)

notamment en ce qui concerne leurs devoirs et leurs responsabilités dans l'environnement numérique, y compris par le biais de programmes de bourses et de mesures de soutien financier.

4.3. L'engagement des médias en matière de vérification et de contrôle de la qualité est complété par des mécanismes d'autorégulation efficaces tels que les médiateurs et les conseils des médias. Le public a connaissance des mécanismes de plainte pertinents permettant de signaler les contenus qui violent l'éthique journalistique. Les organes de régulation des médias sont pluralistes et largement représentatifs de la société au sens large.

4.4. Il existe des mécanismes efficaces d'autorégulation ou de corégulation pour faire face aux risques liés à la prise de décision algorithmique concernant les contenus en ligne, et pour lutter contre la diffusion de contenus litigieux, nuisibles et illégaux sur les plateformes numériques. La prise de décision est transparente et respecte les droits de tous les utilisateurs. Les plateformes numériques veillent à ce qu'il existe une surveillance indépendante et un accès à des recours efficaces pour toutes les violations présumées des droits de l'homme.

4.5. Des politiques éducatives sont en place pour favoriser l'éducation aux médias et à l'information dans toutes les tranches d'âge. Les initiatives d'éducation aux médias promeuvent les compétences cognitives, techniques et sociales qui permettent aux gens de prendre des décisions éclairées et autonomes sur leur utilisation des médias, d'accorder leur confiance à des sources d'information crédibles et de communiquer efficacement, notamment en créant et en publiant des contenus.

## Constatations

Alors que la pandémie entre dans sa deuxième année et que la désinformation suscite de vives inquiétudes, notamment en ce qui concerne Covid-19, la confiance du public dans les médias a été un sujet de préoccupation tout au long de l'année 2021. La confiance dans les médias sociaux et les médias par le biais de la recherche était faible, ce qui était inquiétant, en particulier dans les pays où de nombreuses personnes obtiennent leurs informations à partir de ces sources. En ligne et sur les médias sociaux, la désinformation abondait et les discours de haine étaient nombreux.

En 2021, la confiance dans les médias traditionnels et les "marques" d'information établies a augmenté. Les informations radiophoniques et télévisées ont bénéficié d'une confiance particulière, ce qui a permis d'inverser la tendance à la baisse de la consommation d'informations télévisées observée depuis 2013.<sup>66</sup> Il existe une forte corrélation positive entre les pays où les médias de service public sont respectés et la confiance dans les médias en général.<sup>67</sup> Sauf dans un petit nombre de pays, les médias de service public figuraient

---

<sup>66</sup> 2021 Digital News Report, Université d'Oxford Reuters Institute ([https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2021-06/Digital\\_News\\_Report\\_2021\\_FINAL.pdf](https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2021-06/Digital_News_Report_2021_FINAL.pdf)); EBU Market Insights : La confiance dans les médias 2021, septembre 2021 ([https://www.ebu.ch/fr/publications/research/login\\_only/report/trust-in-media](https://www.ebu.ch/fr/publications/research/login_only/report/trust-in-media)). Le 94e sondage Eurobaromètre a fait le même constat.

<sup>67</sup> UER Market Insights : La confiance dans les médias 2021, septembre 2021 : [https://www.ebu.ch/fr/publications/research/login\\_only/report/trust-in-media](https://www.ebu.ch/fr/publications/research/login_only/report/trust-in-media)



généralement parmi les médias les plus fiables.<sup>68</sup> Les gens apprécient la neutralité : la plupart préfèrent les médias d'information qui reflètent un éventail de points de vue et laissent au public le soin de se faire une opinion. Les médias bénéficient d'une plus grande confiance que les institutions politiques.<sup>69</sup>

Toutefois, il existe d'importantes différences géographiques : alors que plus de la moitié des habitants des pays d'Europe du Nord et de certains pays d'Europe occidentale ont déclaré faire confiance aux informations, ce chiffre est tombé à moins d'un tiers dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale. Les jeunes, les femmes et les personnes qui sont politiquement partisans ont souvent eu le sentiment d'être moins équitablement représentés par les médias et de ne pas bénéficier d'une couverture suffisante des questions qui les intéressent.<sup>70</sup> Il y a une pénurie de rédacteurs en chef féminins et non-blancs, et les médias ne font pas assez d'efforts pour résoudre leur problème de diversité.<sup>71</sup>

Si les organes d'autorégulation et de corégulation des médias continuent de fonctionner dans toute l'Europe, leur mise en œuvre effective pose problème dans tous les pays, à l'exception d'un petit nombre d'entre eux.<sup>72</sup> La capacité des mécanismes d'autorégulation à réguler les médias en ligne a également posé problème, les journalistes doutant que les codes d'éthique de l'autorégulation répondent aux défis éthiques des médias en ligne.<sup>73</sup> En Europe, différentes approches ont été suivies en matière d'autorégulation et de corégulation.

Les "fake news" ont été citées comme une question très préoccupante et une menace pour la démocratie par 82 % des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête Eurobaromètre 94<sup>th</sup>. 76 % d'entre elles ont déclaré qu'il s'agissait d'un problème particulier dans leur pays. Dans le même temps, 65 % des personnes interrogées pensent pouvoir identifier les "fake news", une proportion en hausse par rapport aux années précédentes, ce qui témoigne d'une meilleure connaissance des médias et de l'information.<sup>74</sup> Ce résultat subjectif et auto-évalué de l'enquête Eurobaromètre contraste avec les conclusions du Media Pluralism Monitor, basées sur des scores objectifs, selon lesquelles l'éducation aux médias et à l'information est faible à moyenne dans la plupart des pays, et qui font état de l'absence de programmes officiels visant à résoudre ce problème. Dans plusieurs pays, le problème de la faible éducation aux médias et à l'information est aggravé par le manque de compétences numériques en général.<sup>75</sup>

---

<sup>68</sup> La Pologne, la Hongrie, la Turquie, la Croatie et l'Italie sont les seuls pays où les médias de service public ne figurent pas parmi les cinq marques d'information les plus fiables : UER Market Insights : La confiance dans les médias 2021, septembre 2021 : [https://www.ebu.ch/fr/publications/research/login\\_only/report/trust-in-media](https://www.ebu.ch/fr/publications/research/login_only/report/trust-in-media)

<sup>69</sup> UER Market Insights : La confiance dans les médias 2021, septembre 2021 :

[https://www.ebu.ch/fr/publications/research/login\\_only/report/trust-in-media](https://www.ebu.ch/fr/publications/research/login_only/report/trust-in-media)

<sup>70</sup> *Idem*.

<sup>71</sup> Institut Reuters, Women and leadership in the news media 2021 : evidence from 12 markets, 8 mars 2021

(<https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/women-and-leadership-news-media-2021-evidence-12-markets>) ; Race and leadership in the news media 2021 : evidence from five markets, 21 mars 2021 :

<https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/race-and-leadership-news-media-2021-evidence-five-markets>.

<sup>72</sup> Belgique, Danemark, Estonie, Allemagne, Pays-Bas et Suède : Media Pluralism Monitor 2021, p. 73 :

[https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71970/CMPF\\_MPM2021\\_final-report\\_QM-09-21-298-EN-N.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71970/CMPF_MPM2021_final-report_QM-09-21-298-EN-N.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>73</sup> Les conseils des médias à l'ère numérique : résultats de l'enquête : [https://presscouncils.eu/userfiles/files/Media\\_Councils\\_in\\_the\\_Digital\\_Age\\_final\\_report\\_rev.pdf](https://presscouncils.eu/userfiles/files/Media_Councils_in_the_Digital_Age_final_report_rev.pdf)

<sup>74</sup> 94<sup>th</sup> Enquête Eurobaromètre : <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2355>

<sup>75</sup> Media Pluralism Monitor 2021: [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71970/CMPF\\_MPM2021\\_final-report\\_QM-09-21-298-EN-N.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71970/CMPF_MPM2021_final-report_QM-09-21-298-EN-N.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

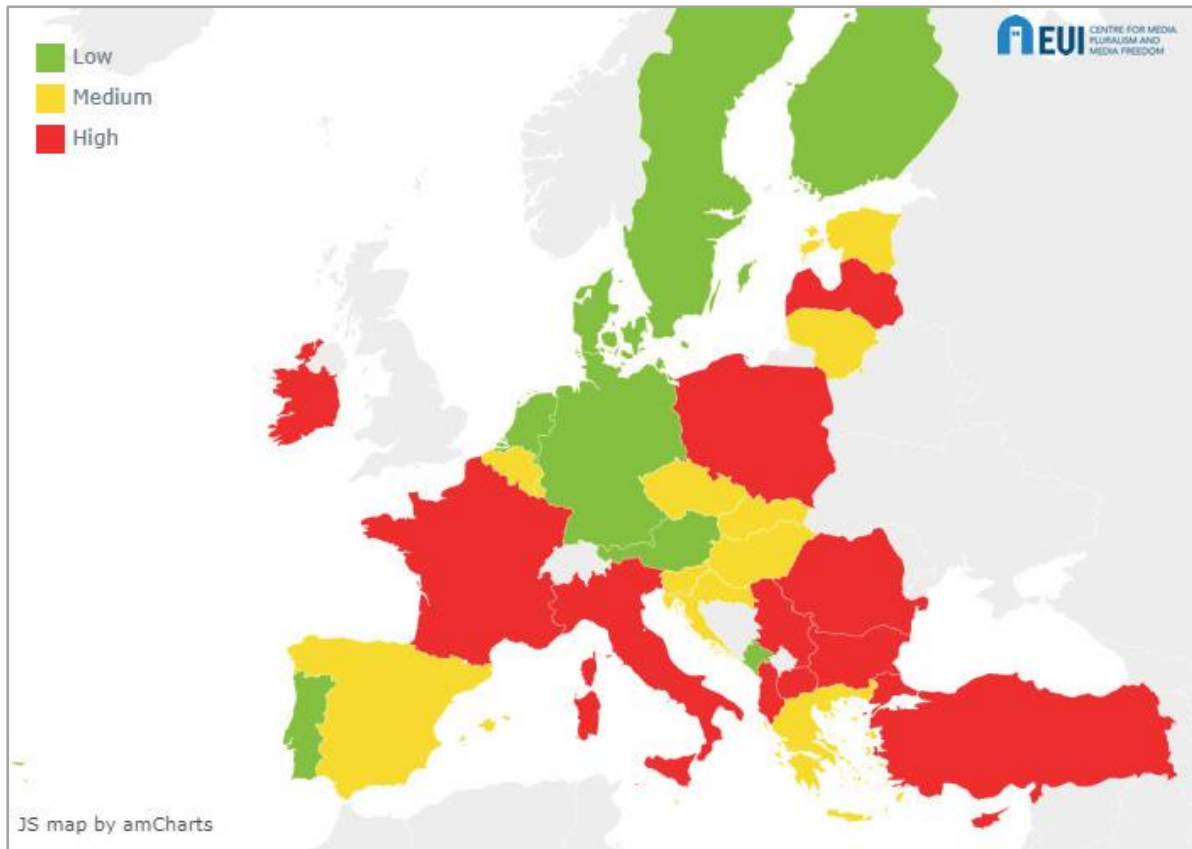


Figure 2. Risques pour l'éducation aux médias et à l'information en Europe  
 (source : [Media Pluralism Monitor 2021](#))

Dans de nombreux pays, la réglementation des médias sociaux a été jugée nécessaire, mais également pleine de risques.<sup>76</sup> Plusieurs plateformes de médias sociaux ont signé un code de pratique renforcé sur la désinformation, mais l'impact de cette mesure reste à voir.<sup>77</sup> Facebook s'est engagé à revoir ses pratiques lorsqu'il est apparu que des célébrités et des hommes politiques de premier plan avaient été autorisés à publier des contenus en violation flagrante de ses propres directives.<sup>78</sup> Les pays européens s'orientant vers des approches de corégulation, le Conseil de l'Europe a adopté une note d'orientation décrivant les meilleures pratiques, fournissant des conseils pratiques et indiquant les bonnes pratiques existantes pour l'élaboration de politiques, la réglementation et l'utilisation de la modération de contenu dans l'environnement en ligne.<sup>79</sup>

<sup>76</sup> Le Conseil constitutionnel français a censuré une partie du contenu de la législation sur les discours de haine en ligne en 2020, estimant qu'elle n'était pas nécessaire, appropriée et proportionnée à l'objectif poursuivi : Décision 2020-801, 18 juin 2020 (en français) : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2020801DC.htm>

<sup>77</sup> Media Pluralism Monitor 2021, p. 105 ; Code de bonnes pratiques en matière de désinformation : <https://digital-strategy.ec.europa.eu/fr/policies/code-practice-disinformation>

<sup>78</sup> Wall Street Journal, 13 septembre 2021, Facebook Says Its Rules Apply to All : Les documents de l'entreprise révèlent une élite secrète qui est exemptée.

<sup>79</sup> Meilleures pratiques en vue de la mise en place de cadres juridiques et procéduraux efficaces pour les mécanismes d'autorégulation et de corégulation de la modération de contenu, mai 2021 : <https://edoc.coe.int/fr/internet/10194-moderation-de-contenu-note-d-orientation-.html>

## V. CONCLUSIONS

Alors que la confiance du public et la demande de journalisme de qualité ont augmenté, les conditions dans lesquelles les médias ont travaillé pour produire des articles de qualité étaient très difficiles. La violence contre les journalistes et les médias s'est aggravée et, dans certains pays, elle s'est presque normalisée. Le Conseil de l'Europe a mené une action soutenue sur cette question, notamment en formulant des recommandations pour mettre fin à la violence et en fournissant des lignes directrices détaillées pour sa mise en œuvre. Les États membres doivent relever le défi auquel ils sont maintenant confrontés si l'on veut que le journalisme puisse continuer à jouer son rôle de chien de garde de la société démocratique. Le cadre juridique de la liberté d'expression doit être renforcé dans un certain nombre de pays, comme le montrent les nombreuses violations du droit à la liberté d'expression constatées par la Cour européenne des droits de l'homme, et les pays doivent redoubler d'efforts pour mettre en œuvre ces arrêts en temps voulu.

Les médias ont continué à se battre pour leur survie économique et les journalistes individuels ont travaillé dans des conditions d'incertitude. Le secteur a continué à chercher des modèles économiques viables, et les pressions financières, politiques et commerciales ont toutes contribué au déclin du pluralisme des médias. Si la confiance dans les marques d'information traditionnelles s'est accrue, les efforts d'éducation aux médias et à l'information doivent également être intensifiés, notamment en ce qui concerne les médias en ligne.

Le Conseil de l'Europe et ses États membres, en coopération avec les médias, les plateformes en ligne, le monde universitaire et les parties prenantes de la société civile, soutiennent constamment les évolutions positives et définissent des mesures pour freiner les tendances négatives dans le domaine des médias et de la communication. En décembre 2021, les premiers résultats concrets de la Conférence ministérielle ont été livrés par le Comité directeur pour les médias et la société de l'information (CDMSI) et ses comités d'experts<sup>80</sup> sous la forme de quatre projets de recommandations, dont trois ont été récemment adoptés par le Comité des Ministres :

- Recommandation [CM/Rec\(2022\)11](#) sur les principes de la gouvernance des médias et de la communication
- Recommandation [CM/Rec\(2022\)12](#) sur la communication électorale et la couverture médiatique des campagnes électorales
- Recommandation [CM/Rec\(2022\)13](#) sur les effets des technologies numériques sur la liberté d'expression<sup>81</sup>

Le quatrième instrument, le projet de recommandation sur une approche globale de la lutte contre le discours de haine, est en attente d'une adoption imminente.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Au cours de l'exercice 2020-21, le CDMSI a dirigé les travaux de trois comités d'experts, le Comité d'experts sur la liberté d'expression et les technologies numériques (MSI-DIG), le Comité d'experts sur l'environnement et la réforme des médias (MSI-REF), et le Comité d'experts sur la lutte contre les discours de haine (ADI/MSI-DIS) ; ce dernier a travaillé sous la direction à la fois du CDMSI et du Comité directeur pour la lutte contre la discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI).

<sup>81</sup> Les recommandations ont été adoptées le 6 avril 2022 et peuvent être consultées sur la page web du Comité des Ministres avec les textes adoptés : <https://www.coe.int/fr/web/cm/adopted-texts>

<sup>82</sup> La situation au 11 avril 2022, date de la finalisation du présent rapport.

En outre, en 2021, le CDSMI a adopté deux notes d'orientation sur différents aspects de la prise de décision essentiellement automatisée sur les plateformes de médias numériques et sociaux, la modération et la hiérarchisation du contenu.<sup>83</sup>

Nous espérons que les outils pratiques guideront les États membres, les plateformes et les autres parties prenantes dans leur politique et leur prise de décision dans les domaines qui font l'objet d'une attention réglementaire croissante.

Dans les années à venir, l'Organisation concentrera son attention sur une mise en œuvre plus efficace de la Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias, en abordant également les attaques en ligne contre les femmes journalistes et la nécessité de mieux protéger les journalistes lors des manifestations. Le Guide de mise en œuvre de la recommandation CM/Rec(2016)4 sera mis à jour, notamment en ce qui concerne les dimensions de " prévention " et de " promotion " de la sécurité des journalistes ; il offrira également des conseils pratiques sur l'élaboration de plans d'action nationaux dédiés à la sécurité des journalistes, l'un des engagements résultant de la conférence ministérielle de 2021 mentionnée ci-dessus.

Un soutien supplémentaire sera apporté pour ralentir la propagation des fausses informations et de la désinformation, en fournissant des conseils pour contrer la désinformation sur les plateformes en ligne, mais aussi en se concentrant sur un journalisme de qualité, en collectant et en partageant les bonnes pratiques pour un financement durable des médias et en soutenant les utilisateurs des médias avec des outils pratiques d'éducation aux médias et à l'information.

L'augmentation des poursuites abusives visant à faire taire les voix critiques sera traitée par un instrument normatif, une recommandation sur les poursuites stratégiques contre la participation publique, qui doit être élaborée jusqu'à la fin de 2023.

Enfin, l'orientation continue et l'identification des meilleures pratiques sur l'utilisation des outils d'intelligence artificielle (IA) liés à la promotion de la liberté d'expression et de la liberté des médias seront essentielles pour garantir un large accès aux nouvelles technologies et aux compétences nécessaires pour les utiliser. L'organe du Conseil de l'Europe dédié à l'IA, le Comité ad hoc sur l'intelligence artificielle (CAHAI), a préparé les *éléments possibles d'un cadre juridique sur l'intelligence artificielle, fondé sur les normes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme, de démocratie et d'État de droit*, qui doivent être suivis par l'élaboration d'un tel cadre juridique au cours de cette période biennale. Alors que ces travaux porteront sur les aspects horizontaux de l'IA, d'autres organes du Conseil de l'Europe continueront à travailler sur les questions liées à l'IA au niveau sectoriel. Dans le domaine de la liberté d'expression, des lignes directrices seront préparées sur l'utilisation des outils numériques, y compris l'IA, pour le journalisme et par les journalistes.

---

<sup>83</sup> Note d'orientation sur les meilleures pratiques en vue de la mise en place de cadres juridiques et procéduraux efficaces pour les mécanismes d'autorégulation et de corégulation de la modération de contenu (<https://edoc.coe.int/fr/internet/10194-moderation-de-contenu-note-d-orientation-.html>) et Note d'orientation sur la hiérarchisation des contenus d'intérêt public en ligne (<https://rm.coe.int/cdmsi-2021-009-note-dorientation-sur-la-hierarchisation-des-contenus-d/1680a524c5>)



Depuis plusieurs décennies, **le droit à la liberté d'expression** inscrit dans la Convention européenne des droits de l'homme revêt une importance capitale pour l'organisation. Le droit des individus à former, détenir et exprimer leurs opinions sans interférence indue est crucial pour la réalisation de tous les autres droits de l'homme, il permet aux citoyens de faire des choix éclairés et de participer activement aux processus démocratiques, en veillant à ce que les intérêts puissants soient tenus pour responsables.

**La liberté d'expression** mérite donc la plus grande attention, aujourd'hui comme hier. Des évaluations annuelles consécutives ont montré que les menaces pesant sur ce point d'ancrage des sociétés démocratiques se sont multipliées sur le continent. Cela s'est avéré préjudiciable à notre capacité de résistance aux situations de crise, telles que la pandémie de Covid-19 et la guerre en Ukraine. Il est évident que les principes fondamentaux de la liberté d'expression et de l'indépendance des médias sont indispensables aux démocraties européennes et qu'ils sont d'une importance cruciale, encore plus en temps de crise.



Le Conseil de l'Europe est la principale organisation des droits de l'homme du continent. Il compte 46 États membres, dont tous les 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 supervise la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.