



**LES JOURNALISTES COMPTENT**  
Campagne du Conseil de l'Europe pour la sécurité des journalistes



# **PLAN D'ACTION NATIONAL POUR LA SÉCURITÉ DES JOURNALISTES**

**2025 - 2028**



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# TABLE DES MATIÈRES

## 1. PRÉFACE

## 2. INTRODUCTION : JOURNALISME SOUS PRESSION - ENTRE CRISES MONDIALES ET DÉFIS LUXEMBOURGEOIS

5

## 3. ACTIONS ACTUELLES ET FUTURES POUR LA SÉCURITÉ DES JOURNALISTES

7

### PRÉVENTION : ASSURER L'INDÉPENDANCE DES MÉDIAS ET PROTÉGER LEUR PLURALISME

8

Cadre juridique et institutionnel de l'exercice du journalisme au Luxembourg

Dialogue continu avec les représentants des médias

Éducation aux médias pour les fonctionnaires et employés publics

Contribution du Luxembourg à la campagne « Les journalistes comptent » du Conseil de l'Europe

Soutien financier aux organisations représentatives des médias

Développement de la recherche académique sur la liberté d'expression au Luxembourg

### PROTECTION : PRÉVENIR ET RÉPRIMER LES INFRACTIONS À L'ENCONTRE DES JOURNALISTES ET PROTECTION POUR LES JOURNALISTES FAISANT L'OBJET DE MENACES ET/OU DE VIOLENCES

14

Dispositions particulières dans le code pénal pour la protection des journalistes

Garanties contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives

Une collaboration renforcée entre la Police grand-ducale et les journalistes

Sensibilisation des magistrats à la sécurité des journalistes

Une stratégie nationale globale contre la violence fondée sur le genre

Une culture de respect mutuel

### POURSUITES : TRADUIRE EN JUSTICE TOUTE PERSONNE IMPLIQUÉE DANS DES VIOLENCES, DES AGRESSIONS OU DES HOMICIDES COMMIS ENVERS DES JOURNALISTES

17

Des poursuites efficaces des auteurs de violences

Un soutien effectif pour toute victime de violence !

Engagement international pour la protection du journalisme

### PROMOTION DE L'INFORMATION, DE L'ÉDUCATION ET DE LA SENSIBILISATION : PROMOUVOIR LES BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE PROTECTION DES JOURNALISTES

20

Mise en valeur de la législation encadrant le journalisme

Lancement d'une campagne de sensibilisation sur le rôle du journalisme

Pour des formations consacrées à la sécurité des journalistes

## 4. ANNEXE : RECOMMANDATION CM/REC(2016)4 DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ÉTATS MEMBRES SUR LA PROTECTION DU JOURNALISME ET LA SÉCURITÉ DES JOURNALISTES ET AUTRES ACTEURS DES MÉDIAS

21

A close-up photograph of a person's hands holding a camera, with the lens prominently in the foreground. The entire image is overlaid with a semi-transparent orange filter. The person's face is partially visible in the background, looking through the viewfinder.

# 01

## **PRÉFACE**

# L'ENGAGEMENT POUR LE JOURNALISME COMME ENGAGEMENT POUR LA LIBERTÉ ET LA DÉMOCRATIE

Dans une société démocratique, la liberté d'expression est un droit fondamental et une condition primordiale du progrès sociétal et de l'épanouissement individuel. Au cœur de ce droit se trouvent les journalistes, dont le rôle est celui d'éclairer l'opinion publique. Cependant, l'exercice de leur mission peut les exposer à des menaces, qu'elles soient physiques ou psychologiques. Aujourd'hui, la sécurité des journalistes est un enjeu majeur à l'échelle européenne et internationale, nécessitant des réponses concertées et adaptées.

Conscient de cette réalité, le Conseil de l'Europe a mis en place des mécanismes pour garantir la sécurité des journalistes et la liberté des médias. La *Recommandation CM/Rec(2016)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias* en représente un pilier important. La campagne « *Les Journalistes comptent* » s'inscrit dans cette dynamique en sensibilisant les gouvernements, les citoyens et les journalistes eux-mêmes à l'importance d'un environnement sûr permettant une liberté d'expression sans craintes.

Si le Luxembourg se situe au premier rang du classement mondial de la liberté de presse de Reporters sans frontières de 2024 en ce qui concerne l'indicateur de la sécurité, il n'est pas exempt de défis. Les journalistes peuvent être confrontés à des pressions économiques, à des tentatives d'intimidation ou encore à du harcèlement en ligne ou des menaces insidieuses qui peuvent entraver leur liberté d'informer. Face à ces enjeux, il est impératif d'adopter une approche proactive et de renforcer les dispositifs de protection.

Voilà pourquoi le Gouvernement du Luxembourg souligne, dans l'accord de coalition 2023-2028, son engagement « *à renforcer la protection des journalistes contre les actes de violence physique et les tentatives d'intimidation* », engagement qui «  *vise à instaurer un environnement sûr et propice à la libre expression et à la démocratie* ». La Présidence luxembourgeoise du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (novembre 2024-mai 2025) attache, elle aussi, une importance particulière à la protection des journalistes en tant qu'acteurs clés représentant l'État de droit et la démocratie.

C'est dans cet esprit que s'inscrit le présent Plan d'action national sur la sécurité des journalistes au Luxembourg. En s'alignant sur les meilleures pratiques européennes et en tenant compte des spécificités du contexte national, ce plan reflète l'engagement du Luxembourg en faveur de la défense de la liberté d'expression et de la liberté des médias.

Il s'inscrit dans la continuité des efforts déjà entrepris par le Luxembourg, en capitalisant sur les nombreux dispositifs juridiques et institutionnels déjà existants, tout en les renforçant à travers une approche coordonnée et structurée.

Basé sur les quatre piliers de la Recommandation du Conseil de l'Europe de 2016 – prévention, protection, poursuites et promotion de l'information, de l'éducation et de la sensibilisation – il vise à établir un cadre structuré et efficace pour garantir la sécurité des professionnels des médias au Grand-Duché, condition essentielle au bon fonctionnement de notre démocratie et au respect des valeurs fondamentales de notre société.



**Elisabeth Margue**

Ministre de la Justice  
Ministre déléguée auprès du Premier ministre,  
chargée des Médias et de la Connectivité

© SIP / Claude Piscitelli





02

# **INTRODUCTION**

**JOURNALISME SOUS PRESSION  
ENTRE CRISES MONDIALES  
ET DÉFIS LUXEMBOURGEOIS**

## L'EUROPE FACE AU DÉFI DE LA LIBERTÉ DE LA PRESSE

Le journalisme traverse l'une des périodes les plus troubles de son histoire récente. Face à la montée de crises politiques, économiques et géopolitiques, les journalistes se retrouvent de plus en plus souvent en première ligne, exposés à des menaces multiples. Les conflits en Ukraine et au Moyen-Orient, les tensions croissantes autour des élections dans plusieurs démocraties occidentales, l'essor de l'intelligence artificielle et la prolifération de la désinformation rendent leur mission d'information plus difficile que jamais et font de l'exercice du métier de journaliste un défi permanent.

Quatre journalistes tués, 161 journalistes en détention, toujours 32 cas d'impunité pour meurtres de journalistes en Europe – tel est le lourd bilan tiré par la Plateforme pour la sécurité du journalisme et la sécurité des journalistes<sup>1</sup> à la fin de l'année 2024.



Au-delà des zones de guerre et des régimes autoritaires, les démocraties occidentales ne sont pas exemptes de dérives et l'émergence de « déserts informationnels » prive certaines régions en Europe d'un accès à une information locale libre et pluraliste. La défiance envers les médias atteint des sommets, notamment sous l'impulsion de discours populistes qui accusent la presse de partialité ou de manipulation.

Les dynamiques observées actuellement à l'échelle européenne et mondiale imposent donc une vigilance accrue. Garantir un journalisme libre et indépendant dans un monde où la liberté d'expression est sous pression peut ne pas être une évidence. C'est un combat permanent qui exige un engagement sans faille de l'État en tant que garant ultime du pluralisme des médias et de la liberté de presse, des citoyens et des journalistes eux-mêmes. Car sans une presse forte et indépendante, c'est l'équilibre démocratique qui vacille.

## LE LUXEMBOURG, UN ÎLOT ENCORE PRÉSERVÉ ?

Dans ce contexte troublé, le Luxembourg bénéficie actuellement d'un environnement stable pour les journalistes. Le pays se situe au premier rang en ce qui concerne l'indicateur 'sécurité' du classement mondial de la liberté de presse de Reporters sans frontières. Le Media Pluralism Monitor 2024 confirme également un risque faible pour le Luxembourg en ce qui concerne l'atteinte à la protection des journalistes. Le rapport 2024 sur l'État de droit de la Commission européenne relate que « l'environnement professionnel des journalistes reste sûr et leur protection a été renforcée » et « le cadre relatif à la protection des journalistes demeure solide ». Le Media Freedom Rapid Response monitor n'a enregistré aucun signalement pour le Luxembourg.

Toutefois, l'exercice du métier n'y est pas pour autant exempt de difficultés. **Un groupe de travail sur la sécurité des journalistes**, mis en place en 2024, s'est donné comme objectif d'assurer un suivi des conditions de l'exercice du métier de journaliste au Grand-Duché. Il observe notamment une perte de confiance des citoyens dans le journalisme, ce qui peut favoriser des attaques et comportements de harcèlement.

Le groupe de travail a identifié les risques suivants :

- **Poursuites-bâillons (SLAPP) :** plusieurs journalistes au Luxembourg ont été visés par des procédures judiciaires coûteuses visant à les **dissuader** de publier certaines enquêtes ;
- **Perte de confiance du public :** le scepticisme croissant envers les médias luxembourgeois alimente une forme d'hostilité potentielle latente, exacerbée par les réseaux sociaux ;
- **Pressions et intimidations :** certains journalistes au Luxembourg ont signalé des menaces et du harcèlement, notamment fondés sur le genre ;
- **Accès à l'information :** accès parfois difficile aux données ou aux interviews, ce qui peut entraver le travail d'enquête.

Voilà pourquoi il s'agit désormais de veiller très attentivement aux conditions de travail et de sécurité des journalistes exerçant leur mission au Luxembourg pour en empêcher une dégradation.

<sup>1</sup> La plateforme pour la sécurité des journalistes est un espace public visant à faciliter le recueil, le traitement et la diffusion d'informations sur les graves préoccupations concernant la liberté des médias et la sécurité des journalistes dans les États membres du Conseil de l'Europe.

A close-up photograph of a person's hands holding a camera, with the lens prominently in the foreground. The entire image is overlaid with a semi-transparent orange filter. The person's face is partially visible in the background, looking through the viewfinder.

# 03

## **ACTIONS ACTUELLES ET FUTURES POUR LA SÉCURITÉ DES JOURNALISTES**

Les actions recensées dans le présent plan, actuelles et futures, s'articulent autour des quatre axes 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 autres acteurs des médias* du Conseil de l'Europe (ci-après « la Recommandation du Conseil de l'Europe sur la protection du journalisme »), à savoir : **prévention, protection, poursuites et promotion de l'information, de l'éducation et de la sensibilisation.**

La prévention repose sur l'anticipation des menaces et la mise en place de dispositifs visant à minimiser les risques avant qu'ils ne surviennent.

La protection vise à offrir aux journalistes un environnement sécurisé, en renforçant notamment les mesures de soutien face aux menaces physiques et numériques.

Le volet 'poursuites' assure que toute atteinte à la sécurité des journalistes fasse l'objet d'une réponse rapide et efficace, garantissant ainsi que les actes d'intimidation et de violence ne restent pas impunis.

Enfin, la promotion de l'information, de l'éducation et de la sensibilisation joue un rôle clé pour renforcer la culture de la liberté de la presse, sensibiliser les citoyens à l'importance du journalisme et encourager les bonnes pratiques dans la société.

**Ces principes se traduisent par plusieurs actions au niveau national, comme :**

- L'organisation de la **conférence internationale sur les poursuites judiciaires des crimes contre les journalistes** le 29 avril 2025 à Luxembourg ;
- La mise en place d'un **dialogue renforcé avec les représentants des médias** ;
- Le lancement d'une **veille sur la situation sécuritaire pour les journalistes** ;
- Le soutien aux **actions de sensibilisation** des citoyens au rôle du journalisme pour la démocratie.

Ces démarches s'articulent autour des deux axes suivants : garantir l'expression des opinions et des idées sans crainte et assurer la recherche journalistique des faits sans entraves - la protection du journalisme et la sécurité des journalistes vont ainsi de pair.

## **PRÉVENTION : ASSURER L'INDÉPENDANCE DES MÉDIAS ET PROTÉGER LEUR PLURALISME**

Extraits de la Recommandation du Conseil de l'Europe sur la protection du journalisme<sup>2</sup>:



Les États 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.

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

### **CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE L'EXERCICE DU JOURNALISME AU LUXEMBOURG**

Le Luxembourg offre une protection constitutionnelle effective du droit à la liberté d'expression et à la liberté de presse et une protection juridique de la liberté des médias. Le cadre légal est régulièrement soumis à des révisions.

#### **La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales**

La législation nationale sur la liberté d'expression dans les médias s'inspire de la philosophie de l'article 10 de la **Convention européenne des droits de l'homme**.

<sup>2</sup> CM/Rec(2016)4. Voir p. 22 pour consulter l'ensemble des recommandations.



Aux termes de cet article :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisation.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

Les journalistes exerçant leur métier au Luxembourg bénéficient également de la protection des droits fondamentaux garantis par les autres textes internationaux que le Luxembourg a inclus dans son droit positif, dont notamment les conventions conclues sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies (« ONU »), la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et le *European Media Freedom Act*.

## La Constitution du Grand-Duché de Luxembourg

La Constitution du Grand-Duché de Luxembourg garantit la liberté de presse au Luxembourg et dispose dans son article 23 que « La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés. La censure ne peut pas être établie. »

## La protection légale du travail journalistique

La loi modifiée du 8 juin 2004 sur la **liberté d'expression dans les médias** (la « loi modifiée du 8 juin 2004 ») vise à assurer la liberté d'expression dans le domaine des médias et à protéger le travail journalistique.

La liberté d'expression visée à l'article 1<sup>er</sup> de la loi comprend **le droit de recevoir et de rechercher des informations, de décider de les communiquer au public dans la forme et suivant les modalités librement choisies**, ainsi que de les **commenter et de**

**les critiquer**. Il va de soi que le devoir de véracité et d'exactitude incombant au journaliste ne se rapporte qu'aux faits et ne saurait viser ses opinions et commentaires.

Toute restriction ou ingérence en la matière doit être prévue par la loi, poursuivre un but légitime et être nécessaire dans une société démocratique, c'est-à-dire répondre à un **besoin social impérieux et être proportionnée au but légitime poursuivi**.

La notion de journaliste professionnel y est définie en fonction de l'activité exercée d'une manière effective et moyennant rémunération. La carte de presse attribuée par le Conseil de presse, organe d'autorégulation des médias au Luxembourg, représente un titre de preuve de l'exercice de l'activité journalistique.

Les journalistes bénéficient d'une **clause de conscience** : se trouvant dans une relation de subordination juridique vis-à-vis de leurs employeurs, la loi leur confère le droit de rompre unilatéralement le contrat de travail lorsque la ligne éditoriale de la publication pour laquelle ils travaillent subit un changement notable, sans qu'ils ne soient tenus au préavis et sans se voir priver du bénéfice des indemnités de chômage.

Par ailleurs, vu que le journaliste s'engage personnellement et moralement dans ses articles, reportages, analyses ou commentaires, la loi lui octroie le droit de refuser de signer un article qui aurait subi une modification substantielle et serait contraire à ses convictions personnelles. Ce refus ne peut entraîner des conséquences préjudiciables pour le journaliste et ne peut notamment constituer un motif de licenciement.

En ce qui concerne le Code pénal, il comporte des dispositions permettant de punir les faits d'atteintes portées à l'honneur ou à la considération des personnes. Notamment les articles 443 et suivants du Code pénal prévoient des peines d'emprisonnement et d'amende à l'encontre de toute personne ayant méchamment imputé un fait précis de nature à porter atteinte à l'honneur d'une autre personne ou à l'exposer au mépris public. Toutefois, afin de garantir la liberté d'expression et la liberté de presse, des exceptions ont été instaurées afin de limiter, voire **d'exclure la responsabilité pénale de la personne s'exprimant sur un sujet en public**, à condition de respecter les éléments suivants :

- elle prouve avoir eu des raisons suffisantes pour conclure à la véracité des faits rapportés ainsi que l'existence d'un intérêt prépondérant du public à connaître l'information litigieuse ;
- dans le cadre d'une communication au public en direct, elle a accompli toutes les diligences nécessaires en vue d'éviter une atteinte à

la réputation ou à l'honneur d'autrui et elle indique l'identité de l'auteur des propos ;

- dans le cadre d'une citation fidèle d'un tiers, elle identifie clairement la citation comme telle, l'identification de l'identité de l'auteur des propos cités accompagne l'information communiquée et la communication au public de la citation doit être justifiée par un intérêt prépondérant du public à connaître les propos cités.

Le **Conseil de presse**, institué par la loi modifiée du 8 juin 2004 et doté de la personnalité civile, en plus de statuer sur l'octroi de la carte de presse, peut émettre des recommandations et des directives pour le travail des journalistes professionnels. Il est en outre chargé d'étudier toutes les questions relatives à la liberté d'expression dans les médias dont il sera saisi par le Gouvernement ou dont il jugera utile de se saisir lui-même. Le **Code de déontologie du Conseil de presse**<sup>3</sup> affirme que, nonobstant le principe de responsabilité en cascade, qui contribue à assurer l'indépendance de la presse, les éditeurs et les journalistes reconnaissent leur responsabilité commune de défendre la liberté de la presse et s'assurent un soutien mutuel.

## Un accès efficace aux informations

En reconnaissant le rôle crucial des médias dans une société démocratique et leur besoin en termes d'accès à l'information, le **projet de loi 8421 sur la promotion du journalisme professionnel et du débat démocratique** vise à garantir que les journalistes disposent des outils nécessaires pour remplir leur mission de manière efficace en soulignant leur droit d'accès aux informations et en instaurant un devoir pour les instances publiques de tenir compte des contraintes particulières des journalistes lors du traitement des demandes d'accès, complémentairement au cadre mis en place par la **loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte**. Le projet de loi vise également à aligner le cadre légal national avec la convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (dite Convention de Tromsø). Par ailleurs, la **circulaire relative aux droits et devoirs des agents de l'État dans leurs relations avec la presse** du 15 juin 2022 est issue de consultations menées entre le Conseil de presse, l'Association luxembourgeoise des journalistes professionnels et le Gouvernement. Elle oblige les administrations à traiter les demandes d'information des journalistes endéans les 24 heures suivant la demande et à indiquer la justification légale si l'information demandée ne peut être fournie.

## La protection des lanceurs d'alerte

Le Luxembourg dispose d'un cadre légal complet en matière de **protection des lanceurs d'alerte**. En plus des dispositions sectorielles, à savoir la loi du 13 février 2011 renforçant les moyens de lutte contre la corruption<sup>3</sup>, la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ou encore la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, le Luxembourg a adopté un cadre légal de protection des lanceurs d'alerte plus généralisée à travers la loi du 16 mai 2023 portant transposition de la Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, qui a pour objectif clé de garantir une protection efficace et équilibrée aux lanceurs d'alerte à travers des droits et obligations clairement définis. Désormais, le lanceur d'alerte qui fournit des informations sur des violations obtenues dans un contexte professionnel en utilisant les canaux de signalements à sa disposition bénéficie d'une protection contre toutes formes de représailles, y compris les menaces et tentatives de représailles.

## Un soutien unique à la presse luxembourgeoise

La **loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel** permet l'octroi d'aides d'État aux éditeurs de publications d'information générale. L'octroi de l'aide est basé sur des critères clairs, précis, équitables, objectifs et transparents et respecte entièrement l'autonomie éditoriale et opérationnelle des médias. Elle promeut en outre la stabilité d'emploi des journalistes travaillant au Luxembourg en exigeant des éditeurs bénéficiant des aides de l'État d'engager les journalistes sous des contrats à durée indéterminée.

## Le renforcement du Média de service public 100,7

La **loi du 12 août 2022 portant organisation de l'établissement public « Média de service public 100,7 »** protège l'indépendance éditoriale et l'autonomie institutionnelle du service public luxembourgeois de radiodiffusion et prévient tout risque d'ingérence politique ou autre. Elle assure un financement stable, à long terme, transparent et adéquat du Média 100,7. Par ailleurs, la **Convention conclue entre l'État du Grand-Duché de Luxembourg et le Média de service public 100,7** en 2023, pour la période 2024-2030,

3 <https://www.press.lu/wp-content/uploads/2025/01/Code-de-deontologie.pdf>

exige de ce dernier qu'il veille à garantir la sécurité de ses journalistes et employés contre toute forme d'attaques, harcèlement et intimidation, également en ligne, et de rester attentif au bien-être psychosocial de l'ensemble des employés.

## Monitoring régulier du cadre légal

Le cadre légal luxembourgeois au sujet des médias est régulièrement évalué par la Commission européenne dans le cadre de l'examen de l'État de droit, le *Centre for Media Pluralism and Media Freedom* (CMPF) de l'*European University Institute* dans le cadre du *Media Pluralism Monitor* ou encore de *Reporters sans frontières* dans le contexte du classement mondial de la liberté de presse.

## DIALOGUE CONTINU AVEC LES REPRÉSENTANTS DES MÉDIAS

Des échanges réguliers à tous les niveaux ont lieu avec les organisations nationales et internationales représentatives des médias.



© SIP / Claude Piscitelli

Roger Infalt, Secrétaire général du Conseil de presse, Luc Frieden, Premier ministre, Elisabeth Margue, Ministre de la Justice et ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée des Médias et de la Connectivité à la Réception de Nouvel An du Premier ministre pour la presse le 12.01.2025 à Luxembourg.

## Une concertation professionnelle avancée

Le « **Groupe Mondorf** », coordonné par le Service information et presse du Gouvernement, rassemble de

façon informelle tous les chargés de communication des ministères et administrations. Ses membres se rassemblent régulièrement, et au moins une fois par an, pour une « *Journée de la comm* ». Lors de cet événement, des représentants de la presse nationale sont invités à se joindre au Groupe afin d'échanger sur des questions d'actualité, de coopération ou tout autre sujet pertinent. Le but de cette approche est de faciliter le contact entre les représentants de la presse et ceux des ministères et administrations, de promouvoir la confiance mutuelle et d'ouvrir un canal de communication direct qui permette aux journalistes de mieux collaborer avec les agents gouvernementaux.

La formule de cette « *Journée de la comm* » est régulièrement revue, notamment en fonction de l'évolution des besoins des parties.

## Des échanges dédiés à la sécurité des journalistes

Dans le cadre de la campagne du Conseil de l'Europe pour la sécurité des journalistes « *Les journalistes comptent* »<sup>4</sup>, un **groupe de travail interministériel sur la sécurité des journalistes** a été mis en place. Il comprend des représentants du Conseil de presse, de l'Association luxembourgeoise des journalistes professionnels, du Service des médias, de la connectivité et de la politique numérique du ministère d'État, du ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur, du ministère de la Justice, du Service information et presse du Gouvernement et de la Police Grand-Ducale. Il vise à étudier la législation afférente, dresser un état des lieux quant à la nature et la quantité des actes de violence et tentatives d'intimidation auxquels les journalistes sont exposés au Luxembourg, et décider conjointement des mesures à mettre en place pour remédier aux défis rencontrés par les journalistes.

Le groupe de travail se réunit au moins une fois par an et plus fréquemment si les circonstances l'exigent.

## Veille sur l'état sécuritaire des journalistes

Afin de pouvoir suivre l'environnement de travail des journalistes au Luxembourg, une **veille** des situations d'intimidation et d'attaques auxquelles ils sont confrontés est mise en place. Le Conseil de presse recueille ainsi ces informations et les présente à un rythme régulier au groupe de travail « *Sécurité des*

<sup>4</sup> La campagne « *Journalists Matter* » est une initiative visant à promouvoir la liberté de la presse et à protéger les journalistes contre la violence, les menaces et le harcèlement dans l'exercice de leurs fonctions.



journalistes » qui peut procéder ainsi à une analyse des risques et à une évaluation des besoins et rester en contact constant avec les représentants des médias.

## ÉDUCATION AUX MÉDIAS POUR LES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYÉS PUBLICS

Vu l'importance sociétale de l'éducation aux médias, vu les contacts réguliers entre fonctionnaires et journalistes et l'importance d'une bonne compréhension des besoins respectifs, il est prévu de développer des formations au sujet du rôle du journalisme dans la société pour les agents de l'État.



© Conseil de l'Europe

## CONTRIBUTION DU LUXEMBOURG À LA CAMPAGNE « LES JOURNALISTES COMPTENT » DU CONSEIL DE L'EUROPE

Le Luxembourg participe activement à la campagne « Les journalistes comptent » depuis son lancement le 5 octobre 2023. Deux points focaux nationaux relevant du ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur, et du Service des médias, de la connectivité et de la politique numérique suivent les activités de la campagne et coordonnent les initiatives au Luxembourg.

Le Luxembourg accueille par ailleurs la **deuxième conférence thématique annuelle** de la campagne en avril 2025, portant sur la poursuite effective des crimes contre les journalistes et organise la troisième réunion des points focaux nationaux.

Toute information utile dont les administrations prennent connaissance via la campagne, telle que la Recommandation du Conseil de l'Europe sur la protection du journalisme ou le numéro de la *hotline* du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) pour les journalistes en mission périlleuse (+41 22 730 3443), est portée à la connaissance des représentants de la presse.

## SOUTIEN FINANCIER AUX ORGANISATIONS REPRÉSENTATIVES DES MÉDIAS

L'État octroie un soutien financier annuel au Conseil de presse et à l'Association luxembourgeoise des journalistes professionnels destiné à couvrir une partie des frais résultants des activités, conseils et formations offerts à leurs membres.

## DÉVELOPPEMENT DE LA RECHERCHE ACADÉMIQUE SUR LA LIBERTÉ D'EXPRESSION AU LUXEMBOURG

L'État a conclu une Convention avec l'**Université de Luxembourg** qui lui permet d'engager le personnel nécessaire au suivi académique du paysage médiatique du Luxembourg à travers le projet « *Medialux* » et qui prévoit la diffusion des résultats de ces recherches dans l'intérêt général. L'Université s'engage ainsi à réaliser le « *Media Pluralism Monitor* » ainsi que « *Local Media for Democracy Project collaboration* » en collaboration avec l'Institut Universitaire Européen de Florence. Elle réalise, en outre, une enquête annuelle comportant des données quantitatives et qualitatives sur le paysage médiatique du Luxembourg, recensant et analysant les acteurs et les usages médiatiques dans le pays, ainsi que leur évolution. Elle mène, par ailleurs, d'autres recherches dans le domaine des médias, communications et du numérique selon les principes de la liberté académique et d'indépendance scientifique et organise un cycle de conférences, annuel et public, au sujet des médias dans la société.

Il est envisagé de développer la collaboration avec l'Université de Luxembourg en vue de la mise en place de cours spécifiques et ciblés pour les journalistes.



Elisabeth Margue, Ministre de la Justice et ministre déléguée  
auprès du Premier ministre, chargée des Médias et de la Connectivité,  
à la conférence « Réformer les médias : de nouveaux enjeux et défis  
pour le Luxembourg ? » le 15.05.2024 à Luxembourg.



Dr. Raphaël Kies, chercheur à l'université de Luxembourg, Stéphanie Lukasik,  
chercheuse à l'Université de Luxembourg, Prof. Dr. Mark Cole,  
professeur à l'Université de Luxembourg à la conférence « Réformer les médias :  
de nouveaux enjeux et défis pour le Luxembourg ? » le 15.05.2024 à Luxembourg.

# PROTECTION : PRÉVENIR ET RÉPRIMER LES INFRACTIONS À L'ENCONTRE DES JOURNALISTES ET PROTÉGER LES JOURNALISTES FAISANT L'OBJET DE MENACES DE VIOLENCES

Extraits de la Recommandation du Conseil de l'Europe sur la protection du journalisme<sup>5</sup>:



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.

Ces mesures [préventives] devraient être efficaces (...) et adaptées aux risques spécifiques au genre auxquels les femmes journalistes et les autres femmes acteurs des médias doivent faire face.

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'État comme documents d'accréditation des journalistes. 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.

## DISPOSITIONS PARTICULIÈRES DANS LE CODE PÉNAL POUR LA PROTECTION DES JOURNALISTES

Le droit pénal luxembourgeois punit les faits de violences et de menaces. Il y existe notamment des dispositions relatives à l'homicide, aux coups et blessures, aux menaces ou au harcèlement obsessionnel qui sont naturellement applicables lorsque la victime est

journaliste.

Qui plus est, il existe certaines infractions pour lesquelles, **lorsqu'elles sont commises à l'encontre d'un journaliste, les peines sont aggravées**, à savoir :

L'article 328 du Code pénal punit le fait de diffuser ou de répandre « *des substances qui, ne présentant en soi aucun danger, donnent l'impression d'être dangereuses, ou des substances potentiellement dangereuses, et dont il sait ou doit savoir qu'elles peuvent inspirer de vives craintes d'attentat contre les personnes ou les propriétés* ». En principe, cette infraction est punie d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de 251 euros à 3.000 euros. Néanmoins, **lorsque la victime est un journaliste professionnel**, cela constitue une circonstance aggravante qui relève les peines de six mois à trois ans d'emprisonnement et une amende de 500 euros à 5.000 euros.

L'article 459 du Code pénal punit le fait de révéler, diffuser ou transmettre « *des informations relatives à la vie privée, familiale ou professionnelle d'une personne permettant de l'identifier ou de la localiser aux fins de l'exposer ou d'exposer les membres de sa famille à un risque direct d'atteinte à la personne ou aux biens que l'auteur ne pouvait ignorer* ». Cette infraction est en principe punie d'une peine d'emprisonnement de huit jours à six mois ou d'une amende de 251 euros à 5.000 euros. **Lorsque cependant la victime est un journaliste professionnel**, cela constitue une circonstance aggravante qui augmente les peines de trois mois à deux ans d'emprisonnement et de 500 euros à 10.000 euros d'amende.

Le Code pénal protège toute personne, dont les journalistes, contre toute forme de discrimination. Ainsi, il définit et condamne, dans ses articles 454, toute forme de discrimination à l'encontre des personnes physiques ou morales, qu'elle soit « *à raison de leur origine, de leur couleur de peau, de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur changement de sexe, de leur identité de genre, de leur situation de famille, de leur âge, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs mœurs,*

<sup>5</sup> CM/Rec(2016)4

*de leurs opinions politiques ou philosophiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée ».*

Il doit également être précisé que l'article 80 du Code pénal crée une circonstance aggravante : le fait de commettre une infraction en raison d'un élément visé à l'article 454 du Code pénal, notamment en raison du sexe, de l'orientation sexuelle, du changement de sexe, du handicap, de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée ou à une ethnie. Une personne, auteur de cette infraction, pourra ainsi être condamnée au double du maximum de la peine privative de liberté et de l'amende, dans le respect des limites légales.

La **procédure pénale luxembourgeoise** prévoit des garanties adéquates en cas de privation de liberté qui s'appliquent à toute personne, en ce compris les journalistes. Il existe ainsi, par exemple, le droit à un interprète ou à la traduction des pièces du dossier, le droit à un avocat, le droit de voir un médecin, ainsi que plusieurs recours disponibles dans les diverses étapes de la procédure pénale, tels que des recours pour demander la mise en liberté ou des recours pour contester les actes de la procédure.

Il doit également être mentionné que pour la défense de leurs intérêts devant les juridictions luxembourgeoises, les journalistes dont les ressources sont insuffisantes peuvent avoir droit à une assistance judiciaire. Cette assistance judiciaire se traduit par une prise en charge totale ou partielle par l'État de l'indemnisation de l'avocat désigné par le bâtonnier ainsi que du remboursement des frais exposés.

## **GARANTIES CONTRE LES DEMANDES EN JUSTICE MANIFESTEMENT INFONDÉES OU LES PROCÉDURES JUDICIAIRES ABUSIVES**

La Directive (UE) 2024/1069 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public ») (ci-après « **Directive Anti-SLAPP** ») offre des garanties contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives altérant le débat public dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière engagées contre des personnes physiques et morales, en raison de leur participation au débat public. Les jour-

nalistes font partie du public cible visé. La Directive Anti-SLAPP ne s'applique pas aux poursuites pénales, à l'arbitrage ou aux menaces d'actions en justice.

### **Parmi les garanties procédurales à transposer en droit national comptent notamment :**

- Le rejet rapide des demandes en justice manifestement infondées ;
- La constitution d'une caution pour couvrir les frais de procédure et frais de représentation de la partie défenderesse ;
- Les mesures correctrices en réponse aux procédures judiciaires abusives altérant le débat public, dont la condamnation de l'auteur de la poursuite-bâillon aux frais de l'instance et au paiement de dommages-intérêts à la victime de la poursuite-bâillon.

Il est prévu de transposer la Directive Anti-SLAPP en droit national et d'**étendre** certaines des protections prévues par la Directive Anti-SLAPP aux procédures judiciaires purement nationales.

## **UNE COLLABORATION RENFORCÉE ENTRE LA POLICE GRAND-DUCALE ET LES MÉDIAS POUR MIEUX PROTÉGER LES JOURNALISTES**

La coopération entre les journalistes et la Police Grand-Ducale repose sur un équilibre entre la protection des professionnels de l'information et le respect des impératifs de sécurité publique.

La Police Grand-Ducale joue un rôle clé dans la mise en œuvre de mécanismes de protection concrets, tels que la désignation de points de contact spécialisés, facilitant une communication rapide et efficace avec les journalistes.

Des formations conjointes sont organisées afin de sensibiliser les membres de la Police Grand-Ducale aux droits et devoirs des journalistes, et d'informer les journalistes sur les besoins des policiers, en particulier dans le cadre de manifestations et d'événements.

Par ailleurs, afin d'assurer la visibilité de la presse dans des manifestations, un brassard d'identification a été créé par le Conseil de presse. Le Règlement grand-ducal du 6 avril 2013 concernant la création de l'usage d'un signe distinctif particulier « Presse », règle l'utilisation du signe distinctif « PRESSE » identifiant les véhicules des journalistes afin de garantir l'identification de ces derniers et assurer leur accès aux événements.



Dans le cadre du présent Plan d'action, l'accent est mis sur la mise en place d'un dialogue ouvert avec la presse sur base d'une compréhension mutuelle, tout en préservant l'indépendance éditoriale des journalistes et leur droit d'informer librement.



© Misch Pautsch

## **SENSIBILISATION DES MAGISTRATS À LA SÉCURITÉ DES JOURNALISTES**

Le Conseil de presse sera invité à proposer au Conseil national de la justice (ci-après « CNJ ») une formation des magistrats concernant la protection des journalistes.

## **UNE STRATÉGIE NATIONALE GLOBALE CONTRE LA VIOLENCE FONDÉE SUR LE GENRE**

L'accord de coalition 2023-2028 prévoit que le Gouvernement élabore une stratégie globale de lutte contre toutes les formes de violences basées sur le genre. Une vaste consultation publique était lancée en janvier 2025. Le futur Plan d'action national – Violence fondée sur le genre (PAN GBV) sera complémentaire au Plan d'action national pour une égalité entre les femmes et les hommes, adapté en 2025, qui vise entre autres à lutter contre le sexisme et les stéréotypes de genre dans le domaine des médias.

Le Luxembourg s'engage par ailleurs par le deuxième Plan d'action national « Femmes, paix et sécurité (2025-2030) » à prévenir et éliminer toutes formes de discrimination et de violence dont les violences fondées sur le genre, y compris en ligne, et à élaborer une charte de tolérance zéro contre les violences sexuelles et fondées sur le genre.

## **UNE CULTURE DU RESPECT MUTUEL**

Dans une approche résolument préventive, le Gouvernement souligne la responsabilité particulière des représentants de l'État et des personnalités publiques dans la création d'un environnement sûr et respectueux pour les journalistes et autres acteurs des médias. Il invite ces derniers à s'abstenir de tout discours ou comportement susceptible de mettre en cause l'intégrité des journalistes, en particulier lorsqu'ils recourent à des propos stigmatisants ou accusateurs. Ce cadre normatif contribue à instaurer une culture de respect et de protection de la liberté de la presse, essentielle au bon fonctionnement démocratique.



# POURSUITES : TRADUIRE EN JUSTICE TOUTE PERSONNE IMPLIQUÉE DANS DES VIOLENCES, DES AGRESSIONS OU DES HOMICIDES COMMIS ENVERS DES JOURNALISTES

Extraits de la Recommandation du Conseil de l'Europe sur la protection du journalisme<sup>6</sup>:



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.

Les États membres sont tenus de s'assurer de l'intégrité des procédures judiciaires ; ils doivent garantir l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

Les États 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.

Les États 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.

## DES POURSUITES EFFICACES DES AUTEURS DE VIOLENCES

Les poursuites pénales en matière d'infractions pénales graves, telles que le meurtre ou les agressions physiques, sont menées avec la même rigueur et le même engagement par les autorités de poursuites conformément aux règles établies dans le Code de procédure pénale, indépendamment du statut de la victime.

En matière criminelle, les investigations sont menées par la police judiciaire sous la direction et le contrôle d'un **magistrat indépendant et impartial**, soit du Parquet, soit du cabinet d'instruction. La chambre du conseil et les juridictions de fond procèdent par la suite à la vérification du respect de la procédure.

Les audiences des juridictions du fond sont **publiques**, garantissant ainsi la transparence du contrôle. Enfin, les Parquets de Luxembourg et Diekirch informent systématiquement le Parquet Général des **infractions visant des journalistes** afin d'assurer un suivi coordonné.

Les enquêtes pénales, menées par la Police Grand-Ducale, sont dirigées sous l'autorité d'un magistrat dont l'**indépendance** est garantie par l'article 104 de la Constitution.

Le CNJ, organe constitutionnel composé de magistrats, d'avocats et de membres de la société civile et garant du bon fonctionnement et de l'indépendance de la justice, applique des procédures rigoureuses d'admission et de nomination permettant d'assurer l'**indépendance et l'impartialité** des magistrats, notamment en sélectionnant les candidats magistrats selon leurs compétences et leur honorabilité avant de les proposer au Grand-Duc qui les nomme.

Tous les magistrats prêtent serment et doivent respecter les **règles de déontologie**, sous le contrôle du CNJ. Toute faute disciplinaire portant atteinte à l'indépendance, l'impartialité ou l'intégrité expose à des sanctions légales.

Dans toute poursuite pénale, il est dûment tenu compte des différents degrés de participation à la commission de l'infraction, selon les règles édictées par le Code pénal.

En cas de pluralité de personnes susceptibles d'être impliquées dans l'infraction, la poursuite vise non seulement les **auteurs principaux**, mais aussi les **complices**. Ainsi, sont traités comme auteurs d'un crime ou d'un délit, ceux ayant exécuté, coopéré directement, ou aidé de manière nécessaire à la commission de l'infraction, ainsi que ceux ayant incité ou provoqué

6 CM/Rec(2016)4

l'acte par menaces, promesses, etc<sup>7</sup>. Les complices, quant à eux, sont ceux ayant donné des instructions, fourni des moyens ou facilité la commission de l'infraction en connaissance de cause<sup>8</sup>.

L'article 141 du Code pénal punit en outre les **faits d'obstruction à la justice**, c'est-à-dire de « *modifier l'état des lieux d'un crime ou d'un délit soit par l'altération, la falsification ou l'effacement des traces ou indices, soit par l'apport, le déplacement ou la suppression d'objets quelconques* » ou « *de détruire, soustraire, receler ou altérer un document public ou privé ou un objet de nature à faciliter la découverte d'un crime ou d'un délit, la recherche des preuves ou la condamnation des coupables* ». Ces faits sont punis d'un emprisonnement d'un mois à deux ans et d'une amende de 251 à 45.000 euros.

La peine applicable est plus sévère lorsque l'obstruction à la justice est commise par une personne qui, par ses fonctions, est appelée à concourir à la manifestation de la vérité. Dans ce cas, la peine d'emprisonnement est portée à cinq ans et l'amende à 75.000 euros. Est punie de la même peine, la personne qui, par ses fonctions, est appelée à concourir à la manifestation de la vérité et qui retient sciemment une information susceptible de contribuer à la manifestation de la vérité.

Dans le cadre des **enquêtes transfrontalières**, la coopération policière et judiciaire est régie par la loi modifiée du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale.

Des institutions comme EUROJUST facilitent les échanges entre autorités judiciaires nationales et permettent la coordination des enquêtes et poursuites en matière de criminalité transnationale. Il en va de même pour INTERPOL et EUROPOL, qui assurent une lutte efficace contre la criminalité internationale en facilitant l'entraide entre les différents corps nationaux des forces de l'ordre.

Finalement, un avant-projet de loi est en cours d'élaboration en vue de mettre en place des mesures de **protection des témoins et autres personnes menacés**. Face à la menace que certaines infractions graves comme celles liées à la criminalité organisée constituent en termes de sécurité intérieure, il est indispensable de se doter d'outils de lutte efficaces. La protection de certaines catégories de personnes (p.ex. témoins et victimes menacés) fait partie de l'arsenal des mesures qu'il y a lieu de mettre en œuvre. Ce texte s'applique également à des journalistes et assure leur sécurité dès lors qu'ils détiennent des informations

pertinentes pour élucider des infractions graves ou pour empêcher que de telles infractions soient commises, à condition de coopérer avec les autorités policières et judiciaires.

## UN SOUTIEN EFFECTIF POUR TOUTE VICTIME DE VIOLENCE

Le Luxembourg veille à ce que toute victime dispose de moyens effectifs et adaptés en vue d'obtenir **réparation des dommages subis**.

**L'article 3-7 du Code de procédure pénale énumère ainsi les droits de la victime, parmi lesquels, le droit à une indemnisation financière, à une prise en charge médicale, et à toute aide spécialisée, notamment une aide psychologique.**

En ce qui concerne l'indemnisation des victimes, d'après les règles de la procédure pénale, une victime peut se constituer partie civile et réclamer à l'auteur de l'infraction, une juste indemnisation.

Dans beaucoup de situations les droits à l'indemnisation resteraient théoriques, notamment dans les cas suivants :

- l'auteur de l'agression n'a pas été identifié ;
- l'auteur de l'agression bien qu'identifié, reste introuvable ;
- l'auteur de l'infraction est insolvable.

Or, la loi modifiée du 12 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse remédie à cette situation en créant un droit à l'indemnisation à charge du budget de l'État - une mesure importante en faveur des victimes.

En outre, au cas où les droits d'une victime ne seraient pas respectés par l'autorité compétente agissant dans le cadre d'une procédure pénale, des recours sont possibles suivant les formes et modalités prévues aux articles 3-4 (6), 3-5 (8) et 23-5 du Code de procédure pénale.

<sup>7</sup> Code pénal, article 66

<sup>8</sup> Code pénal, article 67

# ENGAGEMENT INTERNATIONAL POUR LA PROTECTION DU JOURNALISME

## Organisation des Nations Unies (ONU)

Le Luxembourg s'engage en tant que membre du *Group of friends for the safety of journalists* au sein de l'UNESCO. En 2024, la Représentation permanente du Luxembourg auprès de l'UNESCO a également organisé, en collaboration avec l'UNESCO, un événement avec pour titre « *Le journalisme au service du développement* »<sup>9</sup>.

Le présent plan d'action sera communiqué à l'UNESCO pour enregistrement dans son répertoire des plans d'action nationaux pour les journalistes en application du Plan d'action des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité.

## Conseil de l'Europe

Parmi les priorités du Luxembourg pendant sa **présidence du Comité des ministres du Conseil de l'Europe** (13 novembre 2024 au 14 mai 2025) figure la protection des acteurs clés qui représentent et défendent l'État de droit et les principes démocratiques, tels que les avocats, les médiateurs (Ombudsmans), ainsi que les journalistes et autres acteurs des médias.

En tant que membre de longue date du *Groupe d'amis sur la sécurité des journalistes et la liberté des médias au Conseil de l'Europe*, le Luxembourg attache une importance particulière aux travaux que mène l'organisation dans la défense de la liberté d'expression et la sécurité des journalistes.

Par ailleurs, le Luxembourg soutient activement, au travers de contributions volontaires, la **Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes** dans ses missions de recensement et de suivi de menaces graves à la sécurité des journalistes et à la liberté des médias en Europe.

## Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

Le Grand-Duché suit les développements et les progrès réalisés par les États membres de l'OSCE en participant aux échanges annuels facilités par le *Représentant pour la liberté des médias*, qui est également chargé de la coordination du projet « *Sécurité des journalistes* ».

## Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

Le Luxembourg est membre du *OECD Information Integrity Hub*, plateforme permettant de partager des connaissances, des données et des analyses sur les approches gouvernementales visant à lutter contre la désinformation et la mésinformation, ayant donné lieu à l'adoption de la Recommandation du Conseil sur l'intégrité de l'information en date du 17 décembre 2024.

## Forum sur l'information et la démocratie

Le Luxembourg s'engage en tant que membre au **Partenariat international sur l'information et la démocratie**, un accord intergouvernemental adopté par 54 pays dans le monde pour promouvoir et mettre en œuvre des principes démocratiques dans l'espace global de l'information et de la communication. Ensemble avec l'Ukraine, le Luxembourg co-préside en 2025 le groupe de travail du Partenariat pour l'Information et la Démocratie pour l'identification de solutions pour assurer l'intégrité de l'information sur les plateformes de messageries privées, qui sont un outil indispensable pour les journalistes et les défenseurs des droits humains.

## Politique à la coopération au développement

Depuis 2020, la Direction de la coopération au développement et de l'Action humanitaire effectue des contributions sur une base annuelle au *Programme international pour le Développement de la Communication*, auquel il siège en tant que membre du Comité intergouvernemental depuis 2023 et jusqu'en 2027. Par l'intermédiaire de sa Direction des affaires politiques, le MAE réalise également une contribution annuelle pour le *Programme multi-donneurs pour la liberté d'expression et de la sécurité des journalistes*.

## Media Freedom Coalition et Freedom Online Coalition

En tant que membre du Conseil des Droits de l'Homme à Genève pour le mandat 2022-2024, le Luxembourg a porté une importance particulière à la participation au sein des forums mini-latéraux telles que la *Media Freedom Coalition* et la *Freedom Online Coalition*. De plus, le Luxembourg a continué de défendre les libertés fondamentales, notamment en Russie, en assumant la responsabilité de porte-plume de la résolution sur la situation des droits humains en fédération de Russie. En 2025, le Luxembourg fait partie du Comité directeur de la *Freedom Online Coalition*.

<sup>9</sup> Cet événement s'est basé sur le rapport intitulé « *Le journalisme au service du développement. Le rôle du journalisme dans la promotion de la démocratie, de la responsabilité politique et du développement durable* ».

# PROMOTION DE L'INFORMATION, L'ÉDUCATION ET LA SENSIBILISATION : PROMOUVOIR LES BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE PROTECTION DES JOURNALISTES

Extraits de la Recommandation du Conseil de l'Europe sur la protection du journalisme<sup>10</sup>:



Les États membres devraient promouvoir la sensibilisation à la CM/Rec(2016)4. Les stratégies d'information et de sensibilisation devraient inclure des campagnes spécifiques.

## MISE EN VALEUR DE LA Législation ENCADRANT LE JOURNALISME

Afin d'accroître la visibilité de la législation protégeant le journalisme, un recueil consolidé de tous les actes relatifs à la presse et aux médias électroniques est publié sur le site du Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ([https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/recueil/presse\\_medias](https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/recueil/presse_medias))

## LANCEMENT D'UNE CAMPAGNE DE SENSIBILISATION SUR LE RÔLE DU JOURNALISME

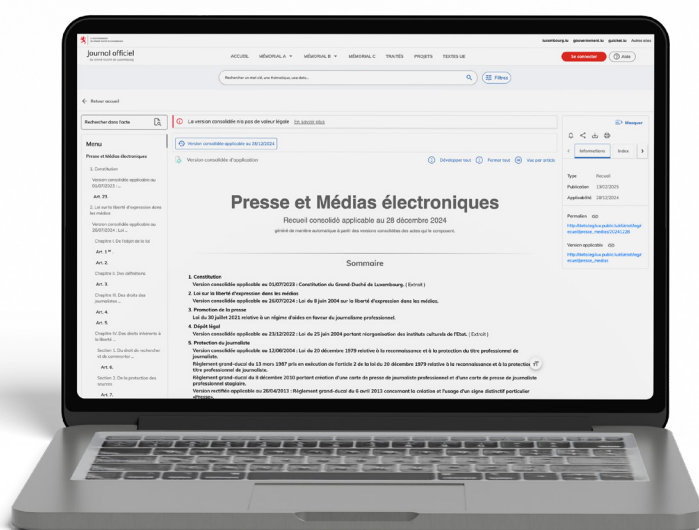
Il est urgent de retisser des liens de confiance entre la presse et les citoyens en présentant le métier et la déontologie du journaliste professionnel au public. L'État s'engage dans la limite des moyens budgétaires disponibles à une contribution financière permettant de soutenir une campagne grand public lancée par le Conseil de presse qui vise à sensibiliser les citoyens à la plus-value du journalisme de qualité et déontologique.

De plus, des démarches seront entreprises afin de pouvoir présenter l'exposition itinérante suisse « À la recherche de la vérité. Le journalisme et nous - Auf der Suche nach der Wahrheit. Wir und der Journalismus » au Luxembourg. Elle démontre que le journalisme est essentiel à la formation des opinions et au bon fonctionnement de la démocratie. Elle transmet de façon interactive des outils permettant de s'orienter dans l'écosystème informationnel contemporain et s'adresse à un large public, jeunes et adultes.



## POUR DES FORMATIONS CONSACRÉES À LA SÉCURITÉ DES JOURNALISTES

L'État s'engage en outre à co-financer dans la limite des moyens budgétaires disponibles une formation annuelle pendant la durée de la campagne (2025-2028) organisée par le Conseil de presse dans le but d'assurer la sécurité des journalistes en reportage et en ligne.





A close-up photograph of a person's hands holding a camera, with the lens prominently in the foreground. The entire image is overlaid with a semi-transparent orange filter. The person's face is partially visible in the background, looking through the viewfinder.

# 04

## ANNEXE

# RECOMMANDATION CM/REC(2016)4 DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ÉTATS MEMBRES SUR LA PROTECTION DU JOURNALISME ET LA SÉCURITÉ DES JOURNALISTES ET AUTRES ACTEURS DES MÉDIAS

*(adoptée par le Comité des Ministres le 13 avril 2016, lors de la 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 illusoire, 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 dimen-

sions, 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'homocide 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 journa-



listes 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.















# LES JOURNALISTES COMPTENT

Campagne du Conseil de l'Europe pour la sécurité des journalistes

MINISTÈRE D'ÉTAT  
Service des médias,  
de la connectivité et de  
la politique numérique

5, rue Plaetis  
L-2338 Luxembourg

Luxembourg, avril 2025



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG